

Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!

av

**Dag Arne Christensen
Jacob Aars**

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
Universitetsforskning i Bergen
Desember 2002

Notat 29-2002

Innhold

Forord	iii
Sammendrag.....	iv
Abstract.....	v
Innledning.....	7
Forskningsstatus og sentrale problemstillinger	8
Hva er IKT?	9
IKT og offentlig sektor: Hvordan tenkes det om IKT?	10
Teknologi og demokrati: Hvorfor debatten?	15
Teknologiutviklingen.....	16
Et skrøpeligere demokrati?	18
Offentlig IKT politikk.....	19
Demokrati som salgsvare.....	20
Demokratiutvikling – Men, i hvilken retning?.....	21
Raskt demokrati.....	22
Sterkt demokrati.....	22
Tynt demokrati.....	23
Bruk av nettet i demokratiøymed; Noen praktiske eksempler	26
Opplegget for undersøkelsen	29
Undersøkelseskriterier.....	30
Med norske kommuner på nett.....	32
Informasjon/åpenhet	34
Kommunikasjon/debatt	37
Om aktivitet og passivitet på nett.....	48
Elektronisk forvaltning/elektronisk demokrati: Noen utviklingstrekk.....	54
Oppsummering.....	61
Litteratur	65

Forord

På oppdrag fra Kommunalavdelingen i KRD har forskere fra Demokrati- og kommunegruppen ved Rokkansenteret kartlagt hvordan norske kommuner har tatt i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologien for å kommunisere med innbyggerne. Undertegnede har samarbeidet om dette oppdraget. Vi ønsker å takke Joachim Åström, Ørebro Universitet, og Jens Hof, København Universitet, som har stilt kode- og spørreskjema tilgjengelige for oss. Samtidig retter vi en takk til de kommuners som har tatt seg tid til å svare på spørreskjemaet.

Dag Arne Christensen
Prosjektleder

Jacob Aars

Sammendrag

Rapporten omhandler hvordan norske kommuner bruker Informasjons- og kommunikasjonsteknologien for å kommunisere med sine innbyggere. Metodisk er undersøkelsen gjennomført på to måter; a) først gjennom en systematisk gjennomgang av kommunenes hjemmesider på Internett, og b) gjennom en spørreundersøkelse til samtlige kommuner. Det fokuseres på to brede kategorier av bruksområder: 1) informasjon: Hvilke muligheter har innbyggerne til å få grunnleggende innsikt i den lokalpolitiske prosessen? 2) Kommunikasjon og debatt: Hvilke muligheter har innbyggerne til å kommunisere og debattere med kommunen?

Undersøkelsen viser at norske kommuner er tilgjengelige på nettet – de fleste kan nås via elektronisk post, og et klart flertall er representert på nettet med egne hjemmesider. Hovedkonklusjonen er at ambisjonsnivået og innholdet på kommunenes hjemmesider er svært varierende. Teknologien rettes mot å støtte den tradisjonelle, formelle representative politiske prosessen, og teknologien brukes først og fremst som et informasjonsverktøy. Det er enveiskommunikasjonen som dominerer, mens kommunenes nettsider sjelden brukes av politikerne for å konsultere innbyggerne. Det er slående at lokalpolitikere i så liten grad ser ut til å være involvert i kommunenes nettsatsninger, og at det først og fremst er kommunen som tjenesteleverandør som er tilgjengelig på nettet.

Abstract

This study, supported by the ministry of Local Government and Regional development, maps the way in which Norwegian municipalities use ICT in local democracy. New information and communication technologies have been proclaimed as a solution to democratic problems in modern society. The Internet, it is argued, offers opportunities to reconnect people to the political process, by reinventing the old electoral chain of command, or by developing a more participatory democracy. This study looks into how local governments are using the Internet through a systematic examination of their Internet products, i.e. their web sites. The findings are sorted in two broad categories: citizen information, and interaction between citizens and local government. This includes features like transparency, email availability, and online debate possibilities. The study shows that digital practices diverge significantly among Norwegian municipalities. Some municipalities are pioneers while others are followers and stand Byers.

Innledning

Internett, et ukjent begrep i de fleste leksika for et knapt tiår siden, er i dag et viktig politikkområde både i mediene, i regjeringers handlingsplaner og i den offentlige debatten.¹ Eksempelene på at teknologien settes på dagsorden, og vil få større betydning for samfunnsutviklingen er mange. Amerikanske delstater har «Task Forces» for å utvikle en elektronisk forvaltning – England har en målsetting om at alle offentlige tjenester skal på nett innen 2005 – samtlige land i den vestlige verden har omfattende handlingsplaner for hvordan IKT skal bidra til å reformere offentlig sektor – EU, Storbritannia og Australia har etablert egne IKT departementer for å koordinere utviklingen – i Nederland kan en på www.overheid.nl få opp lokale tjenester ved å taste sitt eget postnummer – i Canada kan innbyggerne søke offentlig informasjon på nettet med utgangspunkt i egen livssituasjon (barn og unge, urinvåner, funksjonshemmet, pensjonist osv.) – det er blitt forsøkt å etablere rene nettbaserte politiske partier i en rekke land² – norske politiske partier rapporterer at de verver over halvparten av sine nye medlemmer over Internett (Aftenpostens nettutgave 20.08.02) – og nesten 524 000 nordmenn leverte selvangivelsen over nettet i 2002 (en økning på over 30 prosent fra året før (NHD – IT-politisk redegjørelse for Stortinget 15.05.02)). I løpet av et knapt tiår har teknologien allerede bidratt til å endre måten vi mottar informasjon på og kommuniserer med hverandre.

Begrepsparet elektronisk forvaltning/elektronisk demokrati er nøkkelbegreper i moderne demokrati- og forvaltningsdebatt. På forvaltningssiden betraktes teknologien som et viktig virkemiddel for å effektivisere og videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet, mens mange teknologientusiastene på demokratisiden ser den nye Informasjons- og kommunikasjonsteknologien som selve nøkkelen til en ny demokratisk gullalder (Davis 1999). Internett skal gi innbyggerne nye muligheter til å gå rundt mediene, direkte til kildene for å hente informasjon, samtidig som teknologien åpner nye arenaer for demokratisk deltakelse. Hoveddelen av denne rapporten skal handle om forholdet mellom teknologi og lokal demokratiutvikling.

Spørsmålet som reises er i hvilken grad norske kommuner tar i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologien for å kommunisere med sine innbyggere innenfor rammene av det mange mener er et stadig mer skrøpelig fungerende lokaldemokrati. Hvilket innhold finnes på kommunenes hjemmesider? Hva skjer når kommunene flytter inn på Internett? I hvilken grad tar kommunene med seg den

¹ Begrepene informasjonsteknologi (IT), informasjonssamfunnsteknologi (IST) og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er synonyme begreper. Her benyttes informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

² I Norge har, DirekteDemokratene, gjort et slikt fremstøt uten å lykkes med å registrere seg som politisk parti (se <http://www.direktedemokratene.com>).

politiske debatten på flyttelasset? Kan det til og med skapes nye lokale debatter i det nye mediet? For hvem utformes kommunenes hjemmesider? Benyttes teknologien som et demokrativertøy? Hva skiller de kommuner som aktivt bruker IKT for å kommunisere med sine innbyggere, fra de kommuner som har en mer passiv holdning?

Lokale nettsider kan virke som en selvmotsigelse. Nettet er globalt og ikke territorielt avgrenset. Offentlig tjenesteproduksjon må for en stor del utføres lokalt, og politiske debatter i kommunene er knyttet til lokale forhold. Dersom nettet kan forenkle kommunale tjenesteyting og senke terskelen for deltakelse i lokale politiske debatter, kan det likevel spille en viktig rolle i lokalpolitikken. De viktigste erfaringene med det nye mediet er også oppnådd på lokalplanet.

Forskningsstatus og sentrale problemstillinger

Internasjonal forskning på IKT og demokrati kan knapt sies å være et veldefinert forskningsfelt. Det er få konkrete empiriske studier av demokratiske effekter, mens det finns rikelig med litteratur, som spekulerer i ulike argumenter for og imot digitalt demokrati, eller om mulige politiske effekter (Budge 1996, Barber 1999, Åström 1999). Konkret kunnskap om hvilke demokratiske effekter som kan oppnås ved å ta i bruk nettbaserte løsninger er en mangelvare, og spesielt gjelder dette norske kommuners bruk av IKT i den demokratiske prosessen.

Så langt vet en litt om antallet kommuner med tilknytning til nettet. Blant annet har Vestlandsforskning, på oppdrag fra Statens Informasjonstjeneste, gjennomført en kartlegging av antallet offentlige etater med egne hjemmesider. Undersøkelsen ble utført i januar og februar 2001, og det konkluderes med at offentlige virksomheter har langt igjen når det gjelder målet om døgnåpen forvaltning eller elektronisk forvaltning. KS (2002: 4) har kartlagt utviklingen av elektroniske tjenester i kommunene, og konkluderer med at det gjenstår en rekke utfordringer med hensyn til organisasjonsmessige konsekvenser, gevinstrealisering og samhandling på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og virksomheter. Demokratispørsmålet omfattes ikke av disse kartleggingene. Når det gjelder demokratisiden har noen enkeltprosjektet blitt gått nærmere i sømmene (se for eksempel Jensen 2000), men en systematisk gjennomgang finnes ikke.

Rapporten har seks hovedoverskrifter: Først spør vi hva den nye teknologien rent faktisk representerer, og hva som legges i begrepet teknologi. Deretter ser vi på hvordan det tenkes omkring IKT i offentlig sektor. Så tar vi tak i debatten om forholdet mellom teknologi og demokrati, der formålet er å klargjøre hvilken rolle teknologien kan spille gitt ulike normative syn på demokratiet. Før vi går empirisk til verks, og ser på innholdet på kommunenes hjemmesider, kommenteres opplegget for selve undersøkelsen. Så er temaet variasjonen mellom kommunene, der vi spør hva som kan

forklare hvorfor enkelte kommuner er aktive på dette feltet, mens andre har en mer passiv tilnærming. Endelig dras det hele sammen der kommunens nettsteder drøftes i forhold til to perspektiv på kommunenes rolle i det politiske systemet: kommunen som politisk institusjon og kommunen som tjenesteleverandør.

Hva er IKT?

Statsvitenskapen karakteriserer gjerne ulike historiske tidsepoker med å ta utgangspunkt i den til enhver tid rådende teknologien. Informasjonsteknologiens rolle er nært knyttet til begrepet informasjonssamfunnet. Overgangen fra industri- til informasjonssamfunnet, hevdes det, innebærer en radikal endring i arbeidsmetoder, produksjon og tekning – nye næringsstrukturer vokser frem, som gir nye muligheter til vekst, velferd og demokrati (Ilshammar 1999). Utgangspunktet for påstanden er at stadig flere av oss arbeider med informasjonsbehandling eller informasjonsprodukter, samtidig som det tradisjonelle industriarbeidet minsker. I informasjonsøkonomien genereres ikke lenger verdiskapningen av arbeid og kapital, men av informasjon og kunnskap.

Ideen om informasjonssamfunnet kan dateres til 1960-tallet, en periode preget av sterk fremtidstro og rask teknologiutvikling (Åsberg 2001, Ilshammar 1999). Informasjonsteknologien ble i denne perioden stadig viktigere innenfor næringsliv og offentlig forvaltning. Systemene derimot, var sentraliserte og kostbare, og investeringstakten høy. Fra midten av 1970-tallet og utover på 1980-tallet gis informasjonssamfunnet et mer konkret innhold – datamaskinen endres fra en administrativ kontrollmaskin til et hverdagslig arbeidsverktøy (den personlige datamaskinen introduseres). Tendensen går i retning av desentralisering og maktspredning. Fra tidlig 1990-tall kommer så den eksplosjonsartede utviklingen av Internett og andre datanettverk, noe som resulterer i en økende global politisk interesse for informasjonsteknologien. Et bidrag i så måte var President Clintons satsning på de såkalte Information Superhighways høsten 1993. Budskapet var at industrisamfunnet lå bak oss, fremtiden tilhørte informasjons-samfunnet.³ Utviklingen fanges inn av konvergensbegrepet – medier og tekniske løsninger som tidligere har fungert separat (telefon, TV, radio, datakommunikasjon) smeltes sammen, og selve drivkraften er digitaliseringen (Ilshammar 1999).

Teknisk favner begrepet informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) bredt. Begrepet defineres gjerne som teknologi for å samle inn, overføre, lagre, bearbeide og presentere lyd, bilde og tekst i store mengder uavhengig av geografisk avstand. IKT er

³ En konkurrerende tese er at informasjonssamfunnet ikke har sine røtter i den tekniske utviklingen, men heller av stater og bedrifters behov for kontroll og overvåking. Altså det er bestemte aktørers behov for kontroll og oversikt som har lagt grunnlaget for utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien (Ilshammar 1999).

en konvergens mellom datamaskiner og telekommunikasjon, et ekteskap mellom mikroprosessoren og telefonen.⁴

Teknologien skiller seg fra andre medier på et viktig punkt, *interaktivitet*, noe som innebærer at den som mottar et budskap kan påvirke og kommunisere med avsenderen. Derfor er det blitt vanligere å snakke om informasjons- og *kommunikasjons*-teknologi. Endringen i begrepsbruken impliserer at mange nå ser på teknologien som en mulighet til å innhente informasjon fra ulike aktører, ikke bare som en kanal for spredning av informasjon. Internett har sine røtter i 1960-tallets forsvarsteknologiske forskning, men ble først kjent ut over det akademiske miljøet på 1990-tallet. Utbredelsen og populariteten til WWW-tjenesten har eksplodert siden tjenesten ble utviklet av forskningsorganisasjonen CERN i Sveits og for første gang så dagens lys i 1990 (Tjøstheim og Solheim 2001). Så sent som i 1993 ble programmet Mosaic utviklet og tilgjengelig på alle de vanlige plattformene (x, PC/Windows og Macintosh). Internett er i dag et verdensomspennende sammenkobling av mange frittstående datamaskiner eller lokale datanett av ulike typer til ett felles nett.⁵

IKT og offentlig sektor: Hvordan tenkes det om IKT?

Regjeringer, og internasjonale organisasjoner, ser i dag i retning av datateknologien når tjenester skal utformes og leveres. En ser for seg at en stadig større andel av samhandlingen mellom dem selv og innbyggerne vil foregå via Internett. I de handlingsplaner som legges handler det mest om hvordan dette rent teknisk skal skje, og mindre om hvilke konsekvenser dette kan ha for måten forvaltningen fungerer på, og for forholdet mellom det offentlige og innbyggerne. Det er rimelig å anta at IKT vil bidra til å endre både organisasjons- og samarbeidsformene i offentlig sektor. I tillegg vil mange hevde at teknologien har potensial til å endre relasjonene mellom offentlig sektor og omgivelsene, spesielt relasjonen til innbyggerne. Men siden utviklingen ennå er på pionerstadiet er dette forhold som i liten grad kommer frem i debatten.

IKT er utvilsomt et sentralt virkemiddel i den reformbølgen som i dag skyller inn over både norsk og internasjonal forvaltning (Christensen og Lægveid 2002). Temaet elektroniske forvaltning er satt på dagsorden i samtlige internasjonale samarbeidsorganisasjoner, og må karakteriseres som en global forvaltningsreform. IKT ble en del av EU's fremtidsstrategi allerede i 1994 med den såkalte Bangemannrapporten, og i

⁴ Det er viktig å være klar over at IKT ikke bare er en integrasjon av datamaskiner, medieteknikk, og telesystemer i snever teknisk betydning, men også et system der eierskap, organisering og lovverk i høy grad avgjør hvordan teknologien vil se ut i fremtiden. Dette er tema som ikke drøftes i denne rapporten.

⁵ For at ulike datamaskiner skal kunne fungere sammen må de «snakke» ett felles språk (protokoll) som forkortes TCP/IP (Transmission Controll Protocol/Internet Protocol).

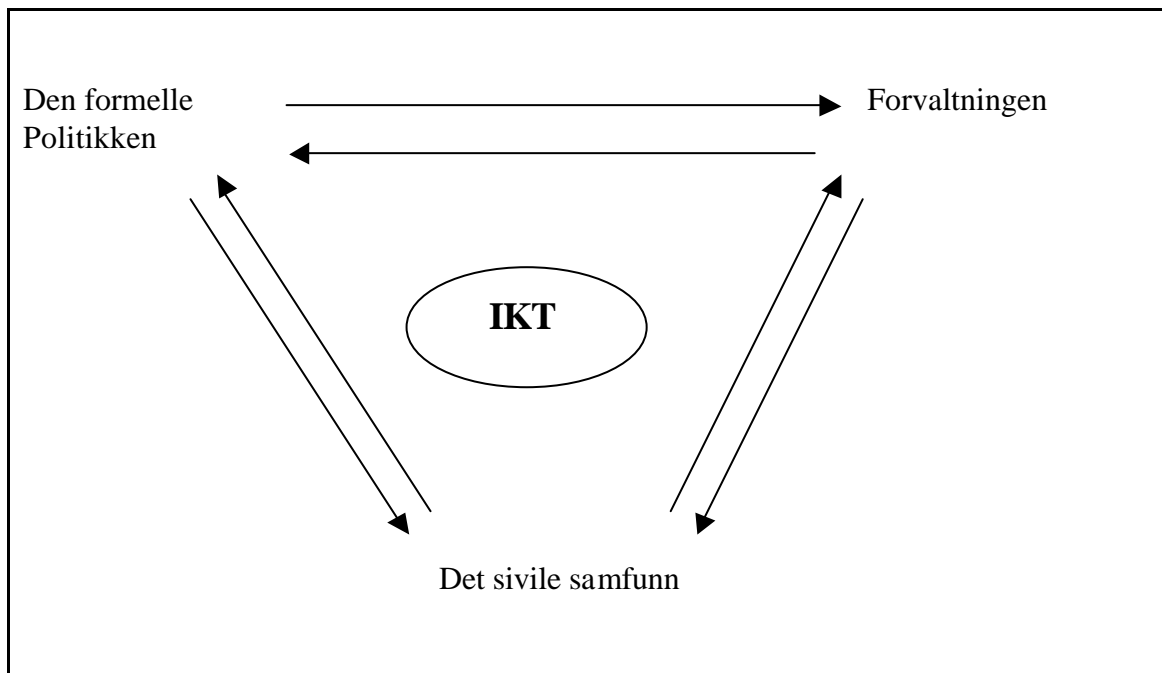
juni 2000 presenterte Kommisjonen sin *eEurope Action Plan* der ambisjonen var å øke internettbruken i offentlig sektor. G8⁶ landene har ambisjoner om å «*dramatically scale up the use of technology to transform government such that most business will be conducted electronically*» (Grönlund 2002:37). OECD mener at «*the networking potential offered by the Internet and related technologies has the potential to transform the structures and operation of government*», og har derfor lansert et stort prosjekt der effektene av den elektroniske forvaltning skal studeres (se www.oecd.org). Abrahamson og Means (2001:2) slår i forskningsrapport om status for den elektroniske forvaltning fast at vi har mer i vente;

«While many of the accomplishments described in these chapters are impressive by today's standards and represent significant progress they are likely to be pale by comparison when reviewed by readers in the year 2005. Today, we are just at the beginning of the e-revolution in government. Significant breakthroughs lay ahead».

IKT handler om strategisk styring, om omfattende endringer i den offentlige sektors virkemåte. Presset i retning av en elektronisk forvaltning er stort dels på grunn av innbyggerne krever bedre og raskere tjenester 24 timer i døgnet – dels for at den offentlige finanspolitikken er under press – og dels fordi politikerne ønsker en slik utvikling. Veksten i den offentlig sektors nedslagsfelt er utvilsomt en viktig drivkraft for at Informasjons- og kommunikasjonsteknologien er blitt et strategisk satsningsområde. Stater, kommuner og byer har forandret seg fra å være i all hovedsak produksjonsorienterte til å bli stadig mer service- og kommunikasjonsorienterte. For kommunene ligger utfordringen i at de har hovedansvar for viktige politikkområder der IKT kan utgjøre en viktig utviklingsfaktor. Det gjelder ikke bare innenfor helse, sosial-, sysselsettings- og næringslivspolitik, men også i høy grad det som er temaet her, demokratiutvikling.

⁶ G8 er en utvidelse av G7, og ble dannet i 1975 som et forum for lederne for de sentrale industrilandene.

Figur 1 Grunnelementer og relasjoner i et demokratisk samfunn (Kilde: Grönlund og Ranerup 2001: 11).



I figur 1 presenteres det et forenklet bilde av det demokratiske systemet der innbyggerne velger politikerne, som leverer premisser til administrasjonen (forvaltningen), som så iverksetter disse beslutningene. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien er en vesentlig bit av moderniseringen i spenningsfeltet mellom disse pilene. Hvordan tenkes det så omkring dette i norsk sammenheng.

I regjeringens handlingsprogram for IKT utviklingen i offentlig sektor, eNorge 2005, trekkes det opp tre overordnede mål for IKT-politikken (e-norge 2005:4); 1. Verdiskaping i næringslivet, 2. Effektivitet og kvalitet i offentlig sektor, og 3. Deltakelse og identitet. På forvaltningssiden slås fast at;

«Informasjonsteknologien skal brukes til å effektivisere offentlig sektor og tilby nye og bedre tjenester til brukerne» (e-norge 2005:5), og – «Regjeringen vil stimulere til mer samarbeid mellom etater og kommuner for å etablere felles IT-løsninger for å effektivisere og spare kostnader»(ibid:23).

På demokratisiden er ambisjonen at (Ibid:6) ;

«Internett er en viktig kanal for dialog mellom innbyggerne og myndighetene. IT kan gi innbyggerne bedre tilgang til offentlig informasjon og økt deltakelse og innsyn i politisk prosesser»

Og (ibid: 24)

«Internett kan være et godt verktøy i samfunnsdebatten og bidra til et levende demokrati. Nettet som arena for informasjon, dialog og kunnskapsutvikling skal brukes målrettet for å stimulere til desentralisering av beslutninger og bedre innsyn i offentlige forhold. Eksempler på dette er lokale høringer, debattfora, forslagsordninger og direkte dialog. Regjeringen vil se nærmere på mulighetene for elektronisk stemmegivning i lokalvalg og lokale folkeavstemninger.»

Regjeringens IKT-politikk er, som andre lands, preget av tre målsettinger; For det første økt rasjonalisering, altså *økonomivarianten* – For det andre bedre kvalitet på tjenestene, *servicevarianten* – og for det tredje demokratisk fornyelse, *deltakelsesvarianten*. Begrepsparet *elektronisk forvaltning/elektronisk demokrati* er dermed helt sentrale i den offentlige IKT-politikken.

Elektronisk forvaltning kan defineres i forhold til to typer institusjonelle endringer (Grönlund og Ranerup 2001); Dels endringer i måten det interne arbeidet i offentlig sektor organiseres – i betydningen av at teknologien skal benyttes for samarbeid og integrasjon mellom styringsnivåer og etater. Dels gjennom at det utadrettete arbeidet endres gjennom at informasjonen i større grad blir tilgjengelig via Internett og at offentlig sektor ønsker å innrette sin virksomhet rettet mot innbyggerne i retning av selvbetjening som hovedingrediens. Elektronisk demokrati kan defineres bredt som fordyping og økt innsyn med hjelp av IKT. Sentrale elementer i det elektroniske demokratiet er økt innsyn i offentlig politikk og forvaltning og en lavere terskel for deltagelse i offentlige debatter. Potensielt kan bedre informasjon og lettere tilgang til debatter gi både en fordypet offentlig debatt og større folkelig innflytelse over politikken. Litteraturen om elektronisk demokrati har vært preget av høystemt forventning mer enn empirisk forskning. Denne rapporten vil, med utgangspunkt i norske kommuner, si noe om omfanget av og innretningen på elektronisk demokrati i kommunene. I tillegg håper vi å kunne si noe om trekk ved kommunene som fremmer og hemmer utviklingen av et velfungerende lokalt nettdemokrati.

Kommunene har en viktig rolle å spille både som produsent av politiske beslutninger (formelle politikken i figur 1), og som serviceprodusent (administrasjon i figur 1). Utfordringene trykker dermed på to sentrale varianter av lokaldemokratiet: ovenfra perspektivet som handler om en effektiv realisering av politiske beslutninger, og nedenfra perspektivet der lokal tilpasning og lydhørhet ovenfor innbyggerne er viktige stikkord. Det nye med IKT, i forhold til begge disse perspektivene, er at det fokuseres på den utadrettede virksomheten. Service og demokrati innveves i hverandre.

Befolkningens forventninger er, som vi skal se, relativt store med hensyn til hvilken rolle teknologien kan spille, ikke minst gjelder det demokratispørsmålet. Likevel, de fleste empiriske eksempler på faktisk bruk av teknologien finnes i dag på servicesiden. Fremtidens elektroniske tjenester ser ut til å være knyttet til det å utnytte

mulighetene for selvbetjening og integrasjon mellom styringsnivåene. Målsettingene når det gjelder den elektronisk forvaltning er også mer konkrete, prinsipielt uproblematisk og relativt enkle å måle – det handler om større effektivitet, og bedre service. Når vi snakker om elektronisk demokrati blir det, som vi skal se, betydelig vanskeligere, ikke minst normativt. Hvordan måle demokrati? Og, på hvilken måte kan teknologien bidra til å fordype demokrati? Svarene på disse spørsmålene vil åpenbart variere alt etter hvilke grunnleggende demokratioppfatninger som legges til grunn. Kanskje kan det være en av årsakene til at trykket først og fremst legges på servicesiden?

Utviklingen mot en elektronisk forvaltning er ikke et hovedtema i denne rapporten, men det bør likevel understrekes at også dette handler om mye mer enn å utvikle nye Websider og portaler. Digitaliseringen av de offentlige tjenestene betyr utfordringer på en rekke områder;

- For det første er det velkjent at endringsprosesser kan være tunge, spesielt i offentlig sektor. Det offentliges evne til omstilling er begrenset både av størrelse og høy grad av regulering. Hensikten med byråkratiet er rettet mot det innadvendte (kontrollvirksomheten), heller enn mot det utadrettete og innovative.
- For det andre har forskningen vist at det er begrensninger i det å importere styrings- og ledelses teknikker fra privat sektor og til offentlig forvaltning (Christensen og Lægreid 2002: 294); *«Offentlige organisasjoner skiller seg fra private bedrifter på to måter: for det første inngår det i et demokratisk styringssystem underlagt folkevalgt ledelse og kontroll, og for det andre er de multifunksjonelle, hvilket innebærer at inntjening og effektivitetskrav må avveie mot andre legitime hensyn, eksempelvis rettstatsverdier, fagstyreverdier, representasjon og deltakelse»*.
- For det tredje stilles en ovenfor en rekke teknologiske utfordringer. Den første generasjonen av Internett løsninger i offentlig sektor er karakterisert av at individuelle statlige etater presenterer seg på nettet – hver og en med sin egen teknologivariant. Når så flere tjenester skal flyttes på nettet samtidig blir selve transisjonen problematisk. Isteden for å lansere tjenester innenfor hver enkelt etat eller styringsnivå ser mange nå behovet for å aggregere tjenester på tvers av etater/nivåer, i en felles portal.⁷ En forutsetning for å utvikle nettstedet som kan integrere statlig og kommunal informasjon er nettopp at det finnes en nasjonal standard for hvordan informasjonen og tjenestene skal struktureres.

⁷ Lunderbeg og Stintzing (2001) viser, med bakgrunn i data fra den svenske helsesektoren, hvordan IKT systemene isolert sett har fungert tilfredsstillende, men at journalsystemene på tvers av avdelinger og sykehus ikke har kunne kommunisere med hverandre. Dette gjør at sykehuspersonalet må gjøre unødige merarbeid med bl.a. dobbeldokumentasjon. Kommunikationsproblemene mellom helsetjenestens ulike journal- og bildebehandlingssystemer fører dermed til store kostnader, unødige merarbeid, tidstap og et dårlig arbeidsmiljø (Ibid:344).

Regjeringen understreker da også at (e-Norge 2005:23) «for å hente ut effektiviseringsvinster i stor skal og sikre enkle tjenester for brukerne vil regjeringen stille krav til standardisering og felles retningslinjer på IT-området» Det er videre en utfordring å skape et Intranett der ulike deler av offentlig sektor kan ta i bruk den samme infrastrukturen.

Her øyner vi en konflikt som ikke minst kan komme til uttrykk i kommunenes tilpasning av egne IKT-tjenester til nasjonale standarder. Kommunene har utvilsomt mye å vinne på å utvikle egne nettportaler basert på kjennetegn ved den enkelte kommunen. Samtidig er det mye å vinne på samordning i forhold til andre kommuner og offentlige etater. Dessuten er det ofte en fordel for brukerne at nettsider har en gjenkjennelig utforming. Hvordan løser kommunene dette dilemmaet i praksis? Vi skal forsøke å gi noen begynnende svar i denne rapporten.

Teknologi og demokrati: Hvorfor debatten?

Parallelt med at teknologien integreres i offentlig sektor pågår det en debatt om hvordan teknologien kan benyttes for å bedre innbyggernes kommunikasjon med politikere og forvaltning (Åsberg 2001).

Historisk er det ingen tvil om at teknologiutviklingen ikke bare har bidratt til å skape forventninger om demokratisk vitalisering, men også hatt stor betydning for selve demokratiutviklingen. Eksempler på dette er boktrykkerkunsten, telegrafene, jernbanen, telefonen, radio, fjernsynet, og nå Internett. Dette er teknologiske nyvinninger som alle har bidratt til å påvirke måten demokratiet har utviklet seg på. Norske historikere har for eksempel vist hvordan utbyggingen av den fysiske kommunikasjonen, og spesielt jernbanen, var en viktig forutsetning for at lokalt forankrede organisasjoner kunne utvikle seg til landsdekkende nettverk – et nettverk som i sin tur ble en viktig forutsetning for utvikling av den norske demokratiet (Sejersted 2000). Nyere forskning har også sannsynliggjort sammenhenger mellom TV og endringer i politisk atferd, en utvikling fra partiloyalitet til et sterkere fokus på saker og personer (se Aardal m.fl. 1999). Ikke minst har fjernsynet hatt betydning for måten den politiske kommunikasjonen har utviklet seg på (Christensen og Svåsand 1993).

Fire forhold er sentrale i dagens debatt om forholdet mellom teknologi og demokrati: a) selve teknologiutviklingen, b) debatten om demokratiets krise, c) regjeringen/politikernes målsettinger, d) kommersielle interesser.

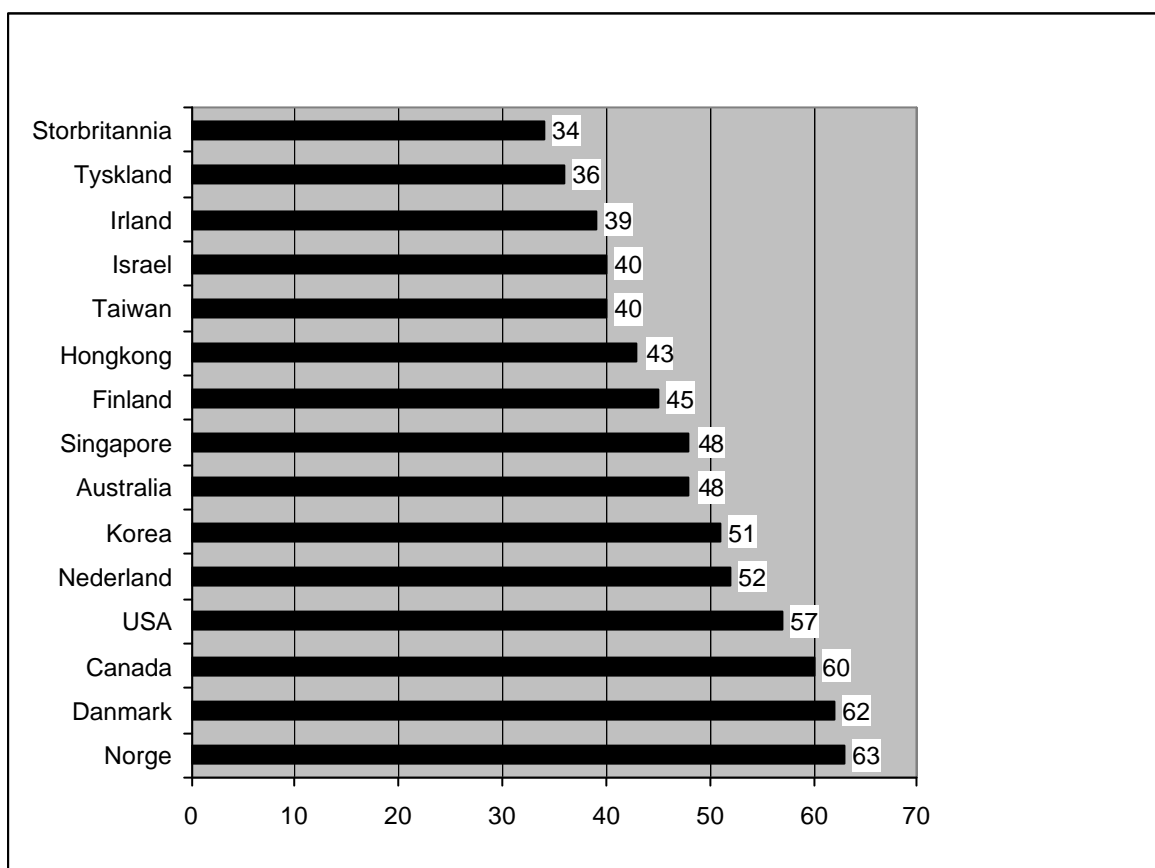
Teknologiutviklingen

En forutsetning for at ny teknologi skal kunne benyttes i demokratiske prosesser er at tilgangen til teknologien er bred og likelig fordelt i befolkningen. Forholdene ligger i så måte godt til rette i Norge. Teknologientusiastenes hovedargument er nettopp at den raske ekspansjonen av Internett, kombinert med en pågående bredbåndsutbygging, betyr at det eksisterer en teknisk plattform for å utvikle løsninger som kan bidra til å videreutvikle demokratiet (se for eksempel Budge 1996). Likevel, bruk av, og tilgang til, Internett er ikke en lett prosess å beskrive. Selv om brukerutviklingen har vært eksplosiv gjennom hele 1990-tallet, sier dette oss lite om hva nettet brukes til og hvilke holdninger en har til slik bruk. Her vet en fortsatt for lite.

Norsk Gallup har fulgt innbyggernes IKT vaner fra 1996, og tendensen er raskt vekst på alle fronter. Over 70 prosent av den norske befolkningen har i dag tilgang til PC. Mens 822 000 nordmenn hadde tilgang til nettet i 1996, er tilsvarende tall i dag 2.2 millioner. Økningen har vært størst i de private husholdningene – mens 200 000 nordmenn hadde tilgang hjemme i 1996, oppgir 1.5 millioner det samme i dag. Cirka 800 000 husstander er i dag koplet til Internett (58 000 i 1996). Når det gjelder bruk, oppgir hele 1.7 millioner personer over 13 år at de har vært på nettet de siste 30 dagene, 900 000 oppgir at de surfer på nettet daglig. Antallet brukere av Internett har fordoblet seg hvert år de siste årene. I de fleste land i den vestlige verden kan det argumenteres for at en i dag har utviklet en teknologisk plattform som kan benyttes for å utvikle og styrke demokratiet.⁸

⁸ Bruk av, og tilgang til, informasjons- og kommunikasjonsteknologien er konsentrert til et fåtal rike land. Halvparten av verdens brukere finnes i USA og Canada, samtidig som flere kan kople seg opp mot Internett i Sverige enn i hele Afrika. Den fattige delen av verden har betydelig større problemer enn disse digitale skillene å slite med.

Figur 2. Internettbruk i 15 land 2001 (prosentandel som bruker nettet hver måned)



Flere undersøkelser dokumenterer at Norge (sammen med de andre nordiske land) er blant de land som har størst utbredelse av Internett i verdenssammenheng (se figur 2). Det gjelder både bruk og tilgang til Internett. Som vi ser toppet Norge listen over Internettbruk i 2001⁹ da 63 prosent hadde brukt Internett den siste måneden, mens tilsvarende tall for Danmark var 62 prosent. Året før (2000) lå USA på topp (58 prosent), mens 56 prosent av nordmennene brukte nettet hver måned. Nyere undersøkelser antyder at bruken av nettet, for første gang, ser ut til å være på vei ned i USA. Veksten de siste årene ser altså ut til å flate ut, noen som tas til inntekt for at «taket» er i ferd med å bli nådd (Tjøstheim og Solheim 2001). Grönlund (2001) viser, i en omfattende gjennomgang, til flere rapporter som peker i samme retning, altså en viss stagnasjon.

Hva brukes så nettet til? Bruk av elektronisk-post toppe – rundt 80 prosent bruker denne tjenesten, men også her ser en tendens til utflating (Tjøstheim og Solheim 2001). Størst vekst i perioden 1998 til 2000 finner en innenfor kategoriene bankoppdrag på nett, bestilling av varer og tjenester og kontakt med offentlige

⁹ Tallene er hentet fra Tayler Nelson Sofres/Galupp, som gjennomførte undersøkelsen våren 2001 i 36 land med 42 742 identiske spørreskjemaer (Aftenposten 21.07.01)

myndigheter. Særlig interessant er det at en innenfor kategorien «kontakt med offentlige myndigheter» har vært vitne til en fordobling fra 1998 til 2000.

Likevel, det er fortsatt barrierer for demokratisk deltakelse på nettet – det gjelder ikke bare tilgangen til teknologien, men også kunnskap om hvordan en datamaskin skal brukes. Selv om stadig flere har formell tilgang til teknologien, er det fremdeles store skjevheter når det gjelder hvilke grupper som behersker det nye mediet. Vi kan derfor si at den faktiske tilgangen er vesentlig lavere. Unge menn med høy utdanning utgjør den største brukergruppen, mens kjønnsforskjellene derimot ser ut til å utjevnes (44 prosent kvinner og 56 prosent menn i 2001). Tilgang korrelerer videre sterkt med inntekt, og forskjellene er markante. Nesten samtlige med en inntekt over 500 000 har tilgang til PC, samtidig som bruk av ulike typer tjenestene er langt høyere i denne inntektsgruppen enn blant de med lavere inntekt. Internettbruken øker derimot klart i aldersgrupper over 60 år. Når det gjelder vurderingen av eget kunnskapsnivå, har mennene betydelig større selvtillit enn kvinnene, og forskjellene er økende. Menn oppgir også at de er mer interessert enn kvinner. Videre er det signifikante geografiske forskjeller i internettbruk, Rogaland toppe sammen med Oslo og Vestfold/Telemark, mens Nord-Norge ligger lavest. Tjøstheim og Solheim (ibid) antyder at de geografiske forskjellene har økt i løpet av de siste tre årene. Internettbruken i Nord-Norge ser ut til å vokse mindre enn i andre landsdeler. Den norske debatten om hvorvidt staten skal ha en mer aktivt rolle når det gjelder å legge til rette for bredbåndsutbyggingen i distriktene kan blant annet sees i lys av dette.

Den økonomiske barrieren kan aldri elimineres fullt ut. Internettbruk krever tilgang til teknologien, noe som alltid vil være forbundet med en kostnad, som mange ikke kan, eller er villige, til å betale. Demokratiske rettigheter, som for eksempel stemmeretten, kan vanskelig bli knyttet opp mot slike materielle forhold. Videre er forskjellene i bruk på tvers av ulike sosiale grupper ennå betydelige – internettbrukerne er ikke representative for befolkningen som helhet.

Et skrøpeligere demokrati?

Et annet viktig bidrag til at demokratutviklingen debatteres er innbyggernes svekkede interesse for klassiske representative politiske institusjoner. Konkret kommer dette til uttrykk gjennom synkende valgdeltakelse (spesielt gjelder dette lokalvalgene) og fallende medlemskapstall i de politiske partier (Christensen og Midtbø 2001, NOU 2001:3, Offerdal og Aars 2000). Når det gjelder valgdeltakelsen har oppslutningen om stortingsvalgene vært relativt stabil, men med en liten nedgang på 1990-tallet. Deltakelsen i kommunevalgene ligger konsekvent på et lavere nivå (Aardal 2002). En foreløpig bunnnotering ble nådd ved kommunestyrevalgene i 1999 da deltakelsen ble 60.4 prosent, og fire av ti var hjemmesittere (Bjørklund og Saglie 2000). Trenden ved

lokalvalg er altså synkende deltagelse. Samtidig, har både norsk, og internasjonal, partiforskning i de to siste tiårene vært opptatt av hvorvidt partiene kan sies å være i krise (Strøm og Svåsand 1997). «Partikrisen», som et internasjonalt fenomen, har først og fremst funnet støtte i svekkelsen av partiene som medlemskapsorganisasjoner (Aars 2001, Offerdal og Ringkjøb 2002). I Norge kom nedturen på 1990-tallet, og var i første omgang knyttet til de store partiene. I perioden 1985–1992 mistet Arbeiderpartiet og Høyre 120 000 medlemmer. I 1980 hadde de norske partiene totalt 461 000 registrerte medlemmer, i 1990 418 000 og endelig i 1999 237 000 (Heidar 2000). Antallet parti-medlemmer kan ha blitt så mye som halvert de siste 20 årene. Kjerneinstitusjonene i det norske representative demokratiet har altså en svakere folkelig forankring enn før.

Parallelt kan det likevel ikke dokumenteres at interessen for politikk er synkende i befolkningen. Det er heller uttrykksformene for det politiske engasjementet som endres, noe som har bidratt til å skyte fart i debatten om en påtrent fornyelse av demokratiet. Francis Sejerstad (2000:47) ser en dreining i den moderne demokratidebatt som går i retning av å se på demokratiet som et felleskap i normer, eller fra demokrati som en måte å regulere uenighet på, til demokrati som en måte å skape enhet på. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien ses i et slikt perspektiv på som et viktig virkemiddel for å videreutvikle demokratiet. Budge (1996), for eksempel, argumenterer for at teknologien åpner nye muligheter for å utkreve ansvar og utøve kontroll både med statsmakten og de folkevalgte. En mer informert, og kritisk, velger-skare, hevdes det, gir gode forutsetninger for debatt og deltagelse.

Som det fremgår av den foregående diskusjonen, kan IKT betraktes som en innflytelseskanal innenfor ulike demokratiperspektiv. Dersom vi legger det direkte demokratiperspektivet til grunn, må vi se på IKT som en mulighet til å øve direkte innflytelse over innholdet i lokalpolitiske beslutninger. I et representativt demokratiperspektiv blir teknologien i første rekke et middel for velgerne til å holde politikerne ansvarlige. Teknologien gis, som vi skal se, ulik tyngde avhengig av hvilken demokratimodell som er utgangspunktet.

Offentlig IKT politikk

Regjeringen og politikernes målsettinger bidrar også til å skyte fart i debatten. I moderne forvaltningsretorikk er gode og forbrukervennlige offentlige tjenester viktige honnørord. Vi har sett at regjeringens fornyelsesprogram for forvaltningen peker på IKT som et virkemiddel, ikke bare for å gi bedre og mer effektive tjenester, men også for å videreutvikle demokratiet. Arbeids- og administrasjonsdepartementets målsetting er at offentlig forvaltning skal være tilgjengelig døgnet rundt innen 2003. Regjeringen har satt seg som mål å utvikle en døgnåpen, elektronisk forvaltning (eNorge), og ambisjonen er at elektroniske tjenester på Internett skal være hovedløsningen for

forvaltningens kommunikasjon med publikum i løpet av 2003. Interaktive tjenester og selvbetjeningsløsninger på Internett skal utgjøre en viktig del av vår kontakt med offentlig sektor. Samtidig skal en, som vi har sett, stimulere til desentralisering av beslutninger og bruke nettet aktivt for å komme i dialog med innbyggerne i den politiske prosessen (e-norge 2005:24).

På kommunesektoren er utviklingen av lokale servicekontorer ytterligere et bidrag som skal føre innbyggerne og myndighetene nærmere hverandre. Undersøkelser har, som vi har sett, vist at mange kommuner har et langt lerret å bleke før målsettingen kan nås (Se www.norge.no). Forbrukerrapporten (5/2001) slår fast at kun et fåtall kommuner tilbyr innbyggerne et offentlig nettsted som samsvarer med regjeringens mål (Forbrukerrapporten 5/2001). Hovedpoenget, for oss, er at målsetninger som dette skaper forventninger, ikke bare om bedre tjenester, men også om at teknologien skal få betydning for måten demokratiet utøves på. Grönlund (2001) viser for eksempel, med bakgrunn i svenske data, at demokratifornyelse kommer høyt oppe på listen over innbyggernes forhåpninger til den elektroniske forvaltningen. Det handler om ansvarsutkreving, om å synliggjøre for innbyggerne hva man gjør, hvordan skattepengene forvaltes og hvordan innbyggerne behandles i ulike sammenhenger.

Demokrati som salgsvare

Offentlig sektor og demokratiutvikling har blitt en handelsvare – internasjonalt har det vokst frem en rekke kommersielle aktører med service, innflytelse og demokrati i salgshyllene. Flere selskaper har i dag demokratitjenester som eneste merkevare (Åström 1998, 1999, 2000, Grönlund 2001). I Sverige har det så langt blitt etablert fire selskaper med «demokrati» som sin eneste forretningside (Entrappa Public, Municel, Vivarto og Votia Empovernment). Selskapene ser ikke på seg selv som vanlige Internett-konsulenter, men som representanter for bestemte demokratidealer (se Grönlund 2001 for en oversikt). Votia knytter seg an til «rådslagstraditionen», der dialogen utgjør kjernen i demokratiidealet, mens Vivarto, på den annen side, legger seg opp mot en mer direktedemokratisk tradisjon. På Votias hjemmeside kan vi for eksempel lese at (<http://www.votia.com>);

«Att låta människor påverka frågor som berör dom, och låta människors påverka frågorna på ett sätt som passar dem, ökar människors delaktighet och engagemang. Resultatet är att demokratin stärks. Då blir alla vinnare».

Grönlund (2001) reiser spørsmålet om hva det betyr at teknologileverandører i økende grad stiller opp og organiserer demokrati- og forvaltningsutøvelsen i kommunene. Her er det åpenbare behov for mer forskning. Det offentlige utvikler ikke sine elektroniske tjenester utelukkende ved egen hjelp. Det er en uttalt politisk målsetting at markedet,

og ikke staten, skal legge til rette for informasjon til innbyggerne. Næringsministeren uttrykte det slik i sin IT-politiske redegjørelse i mai 2002; *«Myndighetene skal ikke detaljstyre utviklingen, men legge forholdene til rette og være etterspørrere og pådrivere for bruk av informasjonsteknologi i alle deler av samfunnet»*. Mange av de tekniske løsningene som i dag velges i offentlig sektor er kunderelasjoner som lenge har vært brukt i det private næringsliv, men som nærmest er uprøvd i offentlig sammenheng. Det er derfor ikke uvesentlig hvilke tanker de store teknologileverandørene har når det gjelder demokrati og forvaltning. Spørsmålet er om ikke fremveksten av kommersielle arena-tilretteleggere kan bidra til å trekke lokaldemokratiet i bestemte retninger.

En ekspansiv teknologiutvikling, kombinert med at begrep som krise, likegyldighet osv. er blitt stadig vanligere i debatten om demokratiets helsetilstand har bidratt til at nye visjoner om fremtidens folkestyre settes på dagsorden. Hvilke visjoner er det så snakk om? Og, hvilken rolle spiller Informasjons- og kommunikasjons-teknologien?

Demokratiutvikling – Men, i hvilken retning?

Demokrati, er som kjent, et mangetydig begrep. Når tradisjonelle demokratispørsmål åpnes for debatt, blir det derfor en viktig oppgave å klargjøre hvilken mening som legges i demokratibegrepet (Sejersted 2000). Sentrale stikkord i teknologi- og demokratidebatten er økt deltakelse, bedre beslutninger, nedbryting av religiøse, kulturelle og sosiale skiller og større åpenhet. Merkelapper som «digitalt demokrati», «virtuelt demokrati», «elektronisk demokrati», «cyber demokrati», «tele-demokrati» og «trykk-knapp demokrati» knyttes alle til mulige scenarier.

Forhåpningene møtes derimot av betydelig skeptisisme. For eksempel; Hva skal teknologien være en løsning på? Problemet er ofte at diskusjonen om elektronisk demokrati tar utgangspunkt i at det finnes bare en type demokrati, mens det i realiteten er svært store forskjeller i demokratisk organisering på tvers av land. Sveits har mange folkeavstemminger, USA har sterk personfokusering, mens Norge og Norden for øvrig kjennetegnes av en sterk partikultur. Demokratiet tar mange former, enkelte kan utvilsomt dra nytte av teknologien, andre kanskje ikke.

Demokrati innbefatter en lang rekke prosesser, som har med informasjon, kommunikasjon, og deltakelse i samfunnsmessige beslutningsprosesser å gjøre. Disse prosessene kan, i større eller mindre grad, ta i bruk IKT. Ansvarsutkreving ligger for eksempel høyt på listen over hva som oppfattes som et viktig demokratisk ideal. Hvis dagens politiske problemer defineres som et kommunikasjonsproblem kan informasjonsteknologien utvilsomt ha en viktig demokratisk funksjon. En viktig kjennetegn ved teknologien er nettopp muligheter for interaktivitet – teknologien kan altså skape

nye former for demokratisk dialog, dels mellom innbyggerne selv og mellom geografisk spredde organisasjoner og valgte representanter.

Normativt sett konsentrerer debatten seg om hvilken demokratitype teknologien skal bidra til å fremme. IKT gis, som det fremgår av tabell 1 (s.19), ulikt innhold alt etter hvilken mening som legges i demokratibegrepet. Det raske, sterke, og tynne demokratiet danner et nyttig utgangspunkt for å diskutere forholdet mellom teknologi og demokrati (Åström 1998, Grönlund og Ranerup 2001).

Raskt demokrati

Det raske, eller, direkte demokrati er en sentral retning i debatten om Internett og demokratiutøvelse. Her gis teknologien en nøkkelrolle, den utgjør selve fundamentet for en bredere deltakelse – en bevegelse bort fra de gamle hierarkiene og indirekte representasjonsordningene som i fremtidssamfunnet skal vise seg å bli overflødige (Davis 1999, Budge 1996). Teknologiutviklingen har utvilsomt gitt representanter for det direkte demokratiet mer ammunisjon i sin argumentasjon. Datamaskiner gir umiddelbar kommunikasjon, og budskapet er at nettet skal frigjøre innbyggerne fra det representative demokratiets jerngrep. I det «raske demokratiet» skal individuelle holdninger registreres på nettet raskt og effektivt. Perspektivet er fartsvennlig og individorientert, folkeviljen finnes «der ute», og det er bare å lese den av. Den selvstendige «cyberborger» skal erstatte tradisjonelle, kollektive, representative institusjoner. Elektroniske opinionsmålinger, daglige og tette avstemminger på nettet, utgjør hovedkomponentene i fremtidens folkestyre. Perspektivet kan plasseres innenfor rammene av det Francis Sejersted (2000) kaller den økonomiske demokrati-modellen – en modell der demokrati utelukkende begrenses til å bli oppfattet som en metode for å aggregere individuelle preferanser.

Sterkt demokrati

Nyere demokratilitteratur fokuserer sterkt på ulike former for kollektivt orientert demokrati (Eriksen 1995, Rasch 2000). Diskusjonen om nettdemokrati knyttes her til det såkalte kommunikasjonsteoretiske perspektivet, eller diskusjonsdemokratiet (Sejersted 2000). Her handler ikke demokrati om å aggregere individuelle preferanser, fellesnevneren er snarere de forhåpningene som knyttes til den politiske debatten/den politiske samtalen som middel for å nå enighet i politiske stridsspørsmål (til å *generere/utvikle* politikk). Folkeviljen betraktes ikke som en gitt størrelse, men skapes gjennom en debatt der ulike argumenter brytes opp mot hverandre. Det «sterke demokratiets» budskap at tempoet må ned for å rydde plass for den gode diskusjonen, den offentlige politiske samtalen.

Det kommunikasjonsteoretiske perspektivet betrakter en aktiv informasjonsstrategi som en grunnleggende demokratisk forutsetning. Fokus rettes mot å skape nye arenaer der det legges til rette for fri kommunikasjon. Utviklingen av mediene, inkludert Internett, representerer en særlig viktig forutsetning for en slik offentlighet (Sejersted 2000). Den nye teknologiens forse, i motsetning til de tradisjonelle mediers enveiskommunikasjon, er nettopp det interaktive elementet. Sejersted (ibid: 66–67) peker på at massemedienes passivisering til en viss grad kan erstattes av de nye mediers mobilisering til aktiv deltakelse.¹⁰ Internett er altså et aktivitetsorientert massemedium, der vår rolle endres fra passiv mottager til aktiv deltaker. Sejersted (ibid) spør er om vi ikke «er på vei fra 'informasjonssamfunnet til 'kommunikasjonssamfunnet'.»

Tynt demokrati

Det tynne demokratiet representerer en tredje, og kanskje mer defensiv variant. Her oppfattes ikke en allmenn og omfattende deltakelse fra innbyggernes side som et mål i seg selv, snarere tvert imot. Innbyggerne oppfattes verken som interessert i politikk eller som å ha nok kompetanse til å delta. Demokratiets kjerne er konkurransen mellom ulike eliter om velgernes gunst, og demokrati er noe som skal utøves hvert fjerde år da politikerne stilles til ansvar ved valg. Den sosiologiske demokratimodellen, der interessekamp er politikkens innhold og kompromisset sluttproduktet (regulering av uenighet), kan sies å gi en dekkende beskrivelse av dette perspektivet.

Innenfor rammene av et tynt demokrati vil informasjonsstrategien, naturlig nok, være en annen enn de to andre modellene. For mye åpenhet kan bli et problem i den forstand at det kan medvirke til at politikerne bryr seg mer om å profilere seg selv enn å ta ansvar for sine handlinger. Åpenhet kan forsterke, eller til og med, skape konflikter. Teknologien kan derimot også her være et nyttig redskap – nettet kan brukes for å spre informasjon og samle støtte for elitesnes politikk. Teknologien kan videre bidra til å bedre de folkevalgtes arbeidssituasjon, og dermed skape gode forutsetninger for å utøve politisk lederskap. Teknologien kan videre brukes til å utvikle den offentlige servicen gjennom kundeundersøkelser og andre former for tilkopling. Norris (2000), som kan sies å representere dette synet, peker på at Internett kan bidra til å spre informasjon som kan lette innbyggernes granskning og kontroll

¹⁰ Sejersted (2000) drøfter i essayet – *Den gamle og nye kommunikasjonsstat* – flere viktige problemstillinger knyttet til den nye kommunikasjonsteknologien. En karakteristikk for de nye elektroniske medier er at de ligger på grensen mellom den private og den offentlige sfære. Et viktig spørsmål blir dermed hvorvidt ytringer i disse mediene er å betrakte som ytringer i det offentlige rom? Debatten på løssalgsavisenes nettsider om krigføringen i Midtøsten, der antisemittiske holdninger har kommet til uttrykk, er en god illustrasjonen på denne problematikken.

med de som har makten. Økt interaktivitet derimot, er ikke ønskelig ettersom dette kan bidra til å undergrave de representative organenes funksjon (Ibid). Innvendingen er selvsagt at demokrati ikke bare handler om å velge de som skal styre, men om selv å styre, i det minste til en viss grad (Barber 1999).

Tabell 1 Demokratitradisjoner og informasjonsteknologiens rolle

	Raskt demokrati	Sterkt demokrati	Tynt demokrati
Mål	Folkesuverenitet/likhet	Autonomi	Individets frihet
Legitimitetsgrunn	Flertallsbeslutninger	Offentlig debatt	Ansvarutkreving
Borgerrolle	Beslutningstakere	Opinionsdannere	Velgere
Representantenes mandat	Bundet	Interaktive	Ubundet
Fokus for bruk av IKT	Beslutninger	Diskusjon	Informasjon

Den sterke demokrativarianten antar at det faktisk at politiske beslutninger organiseres demokratisk gjør noe med oss – vi blir mindre egoistiske og mer allmenn-orienterte. Det handler ikke om å erstatte det representative systemet, men om å skape et mer intimt forhold mellom velgere og valgte, å legge til rette for den gode politiske diskusjonen. Den raske varianten vil på den annen side reformere det representative demokratiet mot et direktedemokratisk system der flere beslutninger tas direkte av folket. Det tynne demokratiet gir nok det mest dekkende bilde av hvordan offentlig sektor i dag benytter seg av teknologien (Grönlund 2001). Det handler om informasjon og tilgjengelighet, servicen står i fokus, ikke deltakelsen. Tabell 1 viser altså at demokratisering handler om å balansere mellom ulike verdier, og mellom ulike alternativer og valgmuligheter i en tidlig fase av den digitale demokratiutviklingen. Likevel kan en, uavhengig av demokratisk ståsted, stille seg spørsmålet om ikke lokaldemokratiet i vid forstand ytterligere svekkes hvis det ikke også blir tilgjengelig på nettet.

Innenfor statsvitenskapen er det en klar polarisering mellom to prinsipielt ulike syn på forholdet mellom teknologi og demokrati (Ilshammar 1999). En representativ demokratioppfatning med ulik grad av elitistisk innslag, står imot en direkte-demokratisk variant som vil gi folket større beslutningsmakt. Needham (2001) mener at teknologiskeptisismen er dominerende i det statsvitenskaplige miljøet. Demokrati-begrepet er utvilsomt omstridt, og det er derfor viktig å presisere hva som til enhver tid utgjør målestokken (Petersson 1996). En debatt av typen for/imot er lite produktiv. En mer konstruktiv tilnærming er å se på hvilke valgmuligheter som rent faktisk finnes. Teknikken i seg selv er ikke avgjørende for hvorvidt teknologien er en trussel mot demokratiet, eller et nyttig redskap i demokratiutviklingen (Barber 1999). Det

handler om hvordan den brukes. Empirisk kan likevel komparative studier av demokratiutviklingen i en rekke stater i Europa konstatere at demokratiet har en tendens til å utvikle seg i en mer direkte- eller deltakerdemokratisk retning (Scarrow 2001).

Det kommunikasjonsteoretiske perspektivet legger også vekt på at Internett, som teknologi, har demokratiske kvaliteter (Jensen 2002). For det første har nettet tekniske egenskaper som i seg selv inviterer til deltakelse og likestilling. For det andre har nettet fra starten utviklet en kultur som er svært åpen for deltakelse. Ulike former for regulering har hatt problemer med å trives, gratisprinsippet står sterkt, og deltakelse og meningsytring har en egenverdi. Vi har, som nevnt, å gjøre med et aktivitetsorientert medium (Sejersted 2000), en ny og uregulert kommunikasjonsform.

Interessen for elektronisk demokrati har internasjonalt rettet oppmerksomheten mot det lokale styringsnivået. Det er flere grunner til dette (Grönlund 2001). For det første har en med rimelig overskuelige forhold å gjøre, i den forstand at forsøk lar seg lettere gjennomføre rent praktisk. For det andre pekes det på at det lokalt gjerne er lettere å finne «små» saker som kan benyttes som grunnlag for forsøk uten at en ender opp i en debatt om de prinsipielle sidene ved denne typen forsøk. For det tredje finnes det allerede flere spørsmål – for eksempel planspørsmål – der kommunene er forpliktet til å gjennomføre samråd. Blant annet legges det i den norske Plan- og bygningsloven stor vekt på informasjon, at innbyggerne skal få anledning til å uttale seg om eventuelle planforslag. Innenfor KS sitt demokratiprogram på 1990-tallet ble det gjennomført flere kommunale utviklingsprosjekter med tanke på å styrke deltakelse og engasjement blant innbyggerne, heriblant også ved bruk av IKT (Aars 1998).

Kommunenes demokratiproblemer er muligens forskjellige fra dem vi kan observere på nasjonalt nivå. I alle fall kan det argumenteres for at deltakelsesproblemer er spesielt alvorlige når de opptrer på lokalt nivå. Lokalsamfunnet er på mange måter det primære deltakelsesnivået. Her har innbyggerne kjennskap til sakene, en opplevelse av berørthet, men også større muligheter til å øve innflytelse. Dersom de vender lokalsamfunnets politiske institusjoner ryggen, er det alvorlig for demokratiet også på nasjonalt nivå. Fallet i valgdeltakelse er større ved kommunevalg enn ved nasjonale valg. Men, som vi har sett tidligere, er ikke innbyggernes politiske aktivitet blitt lavere. På en del områder kan vi observere deltakelsesvekst. Spørsmålet er på hvilke måter teknologien påvirker dette deltakelsesmønsteret.

Hvordan kan så en hjemmeside rent praktisk benyttes i lokaldemokratiet? Før vi går i gang med norske kommunale hjemmesider, skal vi ta for oss noen eksempler på denne typen forsøk.

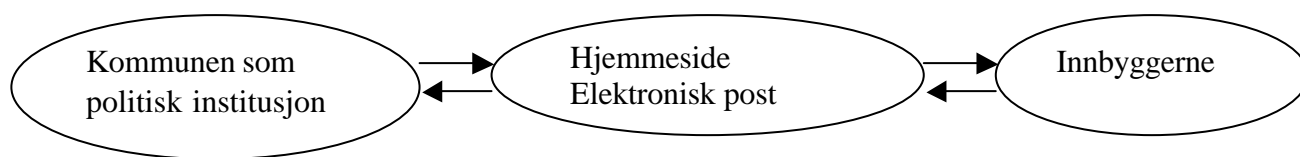
Bruk av nettet i demokratiøyemed; Noen praktiske eksempler

Internett påvirker måten vi mottar, og gir, informasjon på. Nettet åpner for at den enkelte kan ta opp politiske saker, presentere forslag til løsninger og uttrykke sine fremtidsvisjoner. Kontrollen med informasjonen desentraliseres, og nettet bidrar dermed til at tilgangen til politisk informasjon demokratiseres. Forutsetningen for dette er selvsagt at politikerne er villige til å la borgerne få innsyn i den politiske prosessen. Omvendt, gir også nettet politikerne en unik mulighet til å presentere bakgrunnen og argumentene for de beslutninger som skal fattes.

Når nettet åpner for større og raskere informasjonsutveksling, åpner det samtidig for en intensivert kamp om kontroll over informasjonen. Nettet er, som vi har påpekt, en uregulert kommunikasjonsform, men hver enkelt aktør på nettet vil være interessert i å regulere hvilken informasjon de selv legger ut på nettet. Kommunenes informasjonsstrategier kan betraktes i dette perspektivet. Hva kommunene legger ut på nettet må tolkes som uttrykk for et selvbilde de ønsker å presentere. Utelatelsene kan være vel så viktig som hva som faktisk blir presentert. Kontrollaspektet har også betydning for intern organisering i kommunen. Kommunene har formodentlig ulike sluser for informasjonen før den slippes ut til offentligheten.

Bruk av nettet i lokaldemokratiet må dermed betraktes både fra innbyggernes, og politikernes ståsted (Rosen 2000) (se figur 3). For innbyggerne kan en hjemmeside åpne for å føre politiske samtaler – sette egne saker på dagsorden – presentere egne forslag til løsninger eller kommentere politikernes forslag – kreve endringer i politiske beslutninger – eller selv søke informasjon og faktakunnskap. Nettet kan også gi politikerne flere mulige kanaler å spille på. Politikerne kan nå direkte hjem til folk med sine politiske budskap (slipper å gå veien via de lokale medier) – presentere bakgrunnen for, og motivene til kommende forslag til beslutninger – eller gå inn i en politisk debatt med innbyggerne om hvilken politikk som bør føres eller hvilken utvikling som bør etterstrevs. Medienes monopol på informasjon forsvinner når innbyggerne selv kan søke faktakunnskap på kommunenes hjemmesider, og når politikerne selv kan gå inn i direkte debatter og dialoger med innbyggerne. Informasjon er en grunnleggende demokratisk forutsetning, og økt innsyn forutsetter fullstendig informasjon. Et styresett der innbyggerne har tilgang til god og likeverdig informasjon vil altså bli betraktet som mer demokratisk enn ett der dette ikke er tilfelle. Jo større informasjonsbredde og informasjonsdybde, desto nærmere kan man si man kommer det demokratiske idealet (Åström 1998).

Figur 3. Den kommunale informasjonsstrømmen



En effektiv hjemmeside kan dermed tilby omfattende, detaljert og svært relevant politisk informasjon. For den som måtte ønske det kan en effektiv hjemmeside gi anledning til å gå inn i de mest dunkle, kompliserte forslag og rapporter. Videre kan nettet bidra til en enklere og mer lik adgang til politiske prosesser. Lik tilgang, og relevant informasjon er grunnleggende demokratiske verdier, og hvis det er store forskjeller i innbyggernes muligheter til å få adgang til kommunale nettsider kan dette betraktes som et demokratisk problem.

Elektronisk post er, som vi har sett, en av de mest populære tjenestene på Internett, og har utvilsomt bidratt til å endre måten vi korresponderer på – både offentlig og privat (Davis 1999). I forhold til vanlige brev eller en telefonsamtale går e-post forttere og er billigere. Sammenliknet med tradisjonelle medier er «vanlige folks» muligheter for å komme igjennom med et budskap til et større publikum betydelig større med e-post. En slipper å gå igjennom en avisredaksjons forhåndsgranskning, samtidig som synspunkter kan mangfoldiggjøres uavhengig av tid og rom.

Teknologien åpner også nye debattmuligheter. Mens tradisjonelle medier (TV, radio) kun åpner for en mer passivt enveiskommunikasjon, gir Internett nettopp en mulighet for å gå i dialog med andre (som også kommuniserer elektronisk). Typiske eksempler er e-postlister, diskusjoner via elektronisk post, der en følger opp tråden i tidligere innlegg, eller nettavstemninger. Omfanget av slike nettdebatter er i dag stort, ulike informasjonssider (som dagspressens nettsider) kobles ofte opp mot diskusjonsgrupper av typen – «*si din mening om dette ved å klikke her*». Kommunene kan, gjennom ett debattforum på sine hjemmesider, bidra til å fremme et aktivt lokaldemokrati, stimulere til offentlig debatt og gi innbyggerne nye kanaler for innflytelse. Særlig kan dette være nyttig i kommuner uten lokalavis, eller der den kommer ut kun en gang i uken. Nettet kan her øke mulighetene for en meningsutveksling, for eksempel i en kommunal valgkamp.

Elektroniske debattfora er blitt et vanlig innslag i en rekke kommuner internasjonalt. Det er teknisk sett mange måter å organisere dette på – alt fra vanlig e-post til ganske kompliserte systemer som inneholder teknisk støtte for ulike funksjoner som har med måten diskusjonen organiseres på å gjøre. Det gjelder spørsmål som hvorvidt en skal bruke ulike funksjoner for å filtrere debatten (altså bruke en moderator/redaktør) – om en skal ha diskusjonsregler der deltakerne kun kan skrive et visst antall innlegg og at man må kreve ordet – om en skal ha regler for å strukturere

debatten der innlegg må ha en overskrift som synspunkt, innvending, enighet og lignende for å gjøre debatten mer overskuelig. Elektroniske debattfora kan altså være a) generelle, b) spesifikke, eller c) snevert avgrensede. Et viktig skille går mellom det en kan kalle modererte og umodererte debattfora. En debatt er moderert når samtlige innlegg leses for de legges ut på nettet, der en bedømmer hvorvidt de er relevant for det emne som diskuteres og ivaretar respekten for andre deltakere. Det vanlige er at innleggene går via en moderator, som så velger hva som skal publiseres på listen eller ikke. Eventuelt støtende innlegg tas bort, samtidig som innlegg som temamessig ikke anses for å være relevante lukes bort. Moderatorfunksjonen er sentral. En debattsiderisikerer å falle i aktelse hos brukerne dersom den preges av useriøse innlegg, fornærmelser eller grovheter. På den andre siden vil siden tape legitimitet dersom deltakerne opplever at reelt innhold ikke blir sluppet til. Da vil moderatorfunksjonen raskt bli oppfattet som sensur.

Selv om USA på mange måter er internettentusiastens hjemland (Jensen 2002), finnes det i dag mange eksempler på at teknologien tas i bruk i den demokratiske prosessen. Flere politikere på høyt nivå kan i dag konsulteres via e-post, for eksempel Tony Blair har for eksempel en kommunikativ funksjon på sitt nettsted, «number 10» (www.number-10.gov.uk). Storbritannia har også lansert et nasjonalt nettsted der en kan delta i en rekke debatter om sentrale samfunnsforhold (se www.democracy.org.uk).

I Sverige har flere kommuner benyttet den nye teknologien i lokaldemokratiet, og mener å ha hatt en viss suksess med dette (Grönlund 2001, Åström 2000).

Bollnäs kommune lar innbyggerne levere inn skriftelige forslag til kommunestyret og utvalg, samtidig som en kan sende elektronisk post til kommunalråden med en svargaranti (<http://dialogen.kommun.bollnas.se>). Kommunestyremøtene sendes «live» på Internett, og seerne kan sende inn spørsmål via epost, og etter pausen besvares disse fra talerstolen. På kommunenes hjemmeside finnes det en kaller for Dialogen, et åpent rom der ulike spørsmål kan diskuteres. Erfaringene er at både aktivitet og seriøsiteten svinger i Dialogen – enkelte stiller spørsmål som vanskelig kan besvares, eller sender inn klager av mer generell karakter (av typen «det finnes ikke demokrati i Bollnäs»).

Kalix, som ble kåret til årets svenske IKT kommune i 2001, har fått stor oppmerksomhet i svensk presse med bakgrunn i en rekke demokratieksperimenter der IKT har blitt tatt i bruk (www.kalix.se). I september 2001 organiserte kommunen et to ukers «Rådslag» over spørsmålet «Vad skal vi göra med Kalix centrum?». Av samtlige som deltok brukte 86 prosent Internett. Det ble gitt anledning til å chatte med politikere og kommuneadministrasjonen, folk ringte kommunen og sendte spørsmål via elektronisk post i et omfang som en ikke hadde tenkt seg i et byplanleggings-spørsmål. Innbyggerne fikk to uker til å tilkjenne sine synspunktet på utviklingen av

sentrum enten via Internett, telefon eller et spørreskjema. 1 888 innbyggere (av 15 000) deltok i Rådslaget. Påfølgende år ble det så holdt en folkeavstemning der skattenivået stod på dagsorden, flertallet stemte for å beholde dagens skattenivå. 50 prosent deltok i avstemningen, 2000 av de 7000 som deltok stemte via Internett.¹¹

Normalms Stadsdelsnämnd i Stockholm vant den svenske IT-kommisjonens såkalte Guldlänke i klassen for demokrati i 2002 for sine eksperimenter med den nye teknologien (<http://normalm.yourvoice.se>). Gjennom verktøyet INSYN kan innbyggerne diskutere bydelsutvalgets sakslister før beslutninger tas, samtidig som innbyggerne 2-4 ganger i året får anledning til å delta i ulike rådslag via nettet. Hjemmesiden tilbyr også en «agent» som gjør det lettere for den enkelte å følge spesifikke saker. Agentfunksjonen er fleksibel og utnytter nettets mulighet til å la den enkeltes personlige interessefelt styre informasjonsstrømmen. Den aktiveres gjennom at en skriver en søkeord i fritekst for de saker en ønsker å følge. Dette gjør det mulig å holde seg oppdatert på sine hjertesaker, og slik delta i debatten på en effektiv og stimulerende måte. I tillegg kan innbyggerne selv levere inn forslag for dialog med politikerne og andre innbyggere.

Hvilke initiativ tas så i norske kommuner?

Opplegget for undersøkelsen

Undersøkelsen skal kartlegge to dimensjoner ved kommunenes hjemmesider; 1) Først innholdssiden: Hvordan benytter kommunene teknologien for å kommunisere med sine innbyggere? 2) Deretter omfangssiden: Hva kjennetegner for eksempel kommuner med en aktiv henholdsvis passiv strategi på IKT området?

Metodisk er kartleggingen blitt gjennomført på to måter; a) Først gjennom en systematisk gjennomgang av kommunenes hjemmesider på nettet¹², og b) deretter gjennom en spørreundersøkelse til samtlige kommuner.¹³

Skal vi kunne si noe fornuftig om hvordan kommunene bruker Internett må vi ta utgangspunkt i deres Internett-produkter, altså hjemmesidene (Åström 2000). En

¹¹ Demokratiexperimentene i Kalix har naturlig nok skapt debatt, og ikke alle politikerne er like positive. Det svenske Kommunförbundet er delt i synet på direkte demokrati. Ikke overraskende frykter en at lokalpolitikere gir fra seg initiativet, og at partiene svekkes (Kommunal Rapport 31.10.01).

¹² Norge.no har vært en viktig kilde i denne kartleggingen. Utgangspunktet har vært det såkalte Nettmeteret som ble etablert 24 januar 2001, og som inneholder en oversikt over hvilke virksomheter som til enhver tid har etablert egne hjemmesider. I tillegg har vi benyttet Kommunal Rapport sin oversikt over norske kommuner på Internett. Der dette ikke har ført frem har vi tatt i bruk søkemotoren Kvasir (fra SOL – Scandinavia Online). Kommuner som ikke er blitt funnet gjennom denne tilnærmingen vil heller ikke bli funnet av folk flest.

¹³ Takk til Joachim Åström, Ørebro Universitet, og Jens Hof, København Universitet, som har stilt kode- og spørreskjema tilgjengelig for oss.

innholdsanalyse av samtlige kommunale hjemmesider ble derfor gjennomført i perioden oktober–desember 2001 (22.10.2001–12.12.2001). Dette gir en generell oversikt, altså et øyeblikksbilde. Det er dermed behov for å gjøre tilsvarende kartlegginger over tid for å se på hvordan kommunene tilpasser seg nye teknologiske endringer. Dette kan gjerne kombineres med dybdestudier av enkelte hjemmesider/kommuner. Innenfor dette prosjektet gjennomfører vi en dybdestudie av innføring av bredbåndsnett og lansering av kommunal hjemmeside i Modalen kommune. Denne delen av prosjektet vil bli gjort rede for i en egen rapport sommeren 2003. Denne kartleggingen er derimot en første indikasjon på hvor langt kommunene er kommet i å tilby borgerne informasjon og muligheter til interaktiv kommunikasjon. Vi har ikke sett på hvorvidt de tekniske løsninger som kommunene har valgt fremstår som brukervennlige. Funksjonalitet som sådan er ikke et sentralt tema i denne rapporten – det fokuseres altså på hva som er tilgjengelig, og ikke på hvordan informasjonen tilrettelegges (Torpe og Nielsen 2002).

Innholdsanalysen kombineres med en spørreundersøkelse til samtlige norske kommuner. Her følges enkelte sider ved kartleggingen opp, samtidig som spørreundersøkelsen bidrar til å fortelle oss mer om hvordan arbeidet med informasjons- og kommunikasjonsteknologien organiseres i kommunene. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i løpet av februar/mars 2002 (inkludert en runde med puring), og 325 kommuner svarte på undersøkelsen. Svarprosent ligger dermed på 74,7 prosent, noe som må betraktes som relativt høyt.

Undersøkelseskriterier

I kartleggingen ser vi på to brede kategorier av bruksområder: 1) Informasjon: Hvilke muligheter har innbyggerne til å få grunnleggende innsikt i den lokalpolitiske prosessen? 2) Kommunikasjon og debatt: Hvilke muligheter har innbyggerne til å kommunisere og debattere med kommunen?

I valg av undersøkelseskriterier har vi tatt utgangspunkt i velkjente demokratiske verdier som informasjon/åpenhet og dialog/debatt (Olsen 1978, Torpe og Nielsen 2002). Det handler om normer som: Innflytelse og likhet i innflytelsesmuligheter – en offentlig debatt før politiske beslutninger tas – politisk ansvarlighet og kontroll (forvaltningsansvar og kontroll) – og endelig at innbyggerne skal kunne delta og utøve politisk ansvar. For kommunene innebærer dette for det første at alle innbyggere skal ha en mulighet til – på basis av fri og full informasjon – å danne seg en mening om de spørsmål som det skal tas stilling til. For det andre betyr det at kommunene har et ansvar for å sikre effektiv deltakelse – gjennom at innbyggerne skal gis en mulighet for å gi uttrykk for sine meninger og kunne påvirke resultatet.

Kommunene kan altså, hvis de vil, bruke nettet til å heve informasjonsnivået. Innbyggerne vil fra en effektiv hjemmeside kunne hente informasjon om 1) de saker det skal treffes beslutninger om, 2) hvem som tar beslutningen, og 3) hvordan beslutninger treffes. Gjennom å legge ut sakspapirer, møtereferater, innkallinger og postjournaler, kan kommunene ikke bare gjøre det enklere for innbyggerne å engasjere seg i lokaldemokratiet, men politikerne gis også en mulighet til presentere kommende forslag i sin fulle bredde. Kommunene kan også legge til rette for å øke innbyggerne involvering i den politiske beslutningsprosessen. Den enkle varianten er at innbyggerne kan sende en e-post til kommunen eller kommunepolitikerne via hjemmesiden, mens den mer avanserte varianten innebærer en mulighet for at innbyggerne kan gi uttrykk for sine meninger på en åpen debattside eller gå i dialog med andre innbyggere eller kommunepolitikerne. Spørsmålet er i hvilken grad hjemmesidene innfrir disse kriteriene.

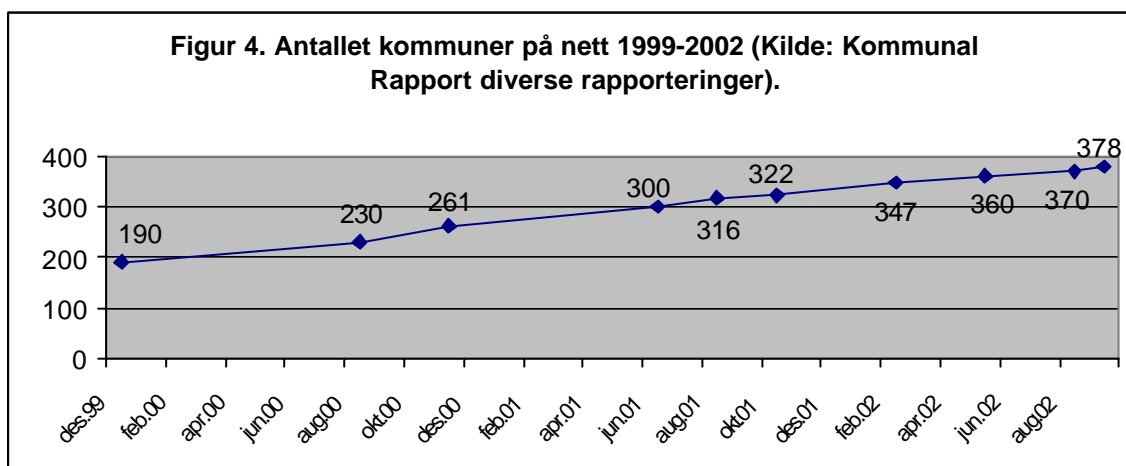
Det er ikke lett å velge ut de kriterier som vurderingene av de kommunale hjemmesidene skal basere seg på, samtidig som måten slike data presenteres på vil variere. Vi har tatt utgangspunkt i en svensk (Åström 1998) og en dansk studie (Torpe og Nielsen 2002). Når det gjelder politisk informasjon/åpenhet er 17 kriterier lagt til grunn. Det er på den ene siden relativt grunnleggende bakgrunnsopplysninger som er nødvendige for å få et bilde av den lokalpolitiske organiseringen: kommunestyrets sammensetning, oversikt over det kommunale politiske systemet osv. Den mer omfattende informasjonen handler om en mulighet for å få oversikt over når viktige møter holdes i kommunestyre/formannskap, dagsorden for møtene, tilgang til sakspapirer, referater fra møtene, åpne postlister og presentasjon av lokale politiske partier.

Dialog/debatt vurderes på 7 kriterier. Det handler om hvorvidt det er mulig å komme i kontakt med kommunen. Har kommunen en e-post adresse? Kan kommunepolitikerne/ordfører kontaktes direkte via e-post? Finnes det muligheter for å gå i dialog/debatt via nettsidene? Er det mulig å følge kommunestyremøter direkte via bilde/lyd? Finnes det linker til lokale politiske partier?

I tillegg har vi tatt med en seksjon der det fokuseres på kommunene som tjenesteleverandører. Motivet for det er at regjeringen, i sitt fornyelsesprogram for offentlig sektor, har store ambisjoner når det gjelder utviklingen av en elektronisk forvaltning. Det er først og fremst i forbindelse med kommunene som tjenesteleverandører en har sett mulighetene med IKT, for eksempel når det gjelder serviceinformasjon og selvbetjening på nettet. Regjeringens IKT politikk legger altså trykket på forvaltningssiden.

Med norske kommuner på nett

Er så norske kommuner tilgjengelige på Internett?¹⁴ I våre naboland, Sverige¹⁵ (Åström 1999, 2000, Nygren 2001), og Danmark (Danmarks Statistikk 2002), er samtlige kommuner representert på Internett med en egen hjemmeside. Figur 4 viser at utviklingen ikke er kommet like langt i Norge. Kommunal Rapports oversikt viser at knappe 80 prosent av landets 435 kommuner (89 uten hjemmeside) hadde egen hjemmeside per februar 2002 (19.02.2002). Videre ser vi at det har vært en eksplosiv økning av antallet kommuner med egne nettsider siden Sør-Odal var først ute i 1995. Særlig har økningen vært stor den siste toårsperioden, og i den foreløpig siste rapporteringen i september 2002 hadde 378 kommuner egne hjemmesider på nettet (87 prosent).



Kommunal Rapport og <http://app.norge.no> har altså følge utviklingen av antallet kommuner på nett mer eller mindre kontinuerlig, og resultatene ser ut til å avvike noe fra det vi finner (se tabell 2). Kommunal Rapports rapportering viser altså at 322 kommuner var tilgjengelige på nettet i oktober 2001, mens vi i vår kartlegging, utført noenlunde samtidig, finner 309 kommuner med egne hjemmesider, samtidig som 11 kommuner ikke hadde en elektronisk postadresse. Av de 325 kommunene som svarte på vår spørreundersøkelse i februar/mars 2002 hadde 78,5 prosent (255) egne hjemme-

¹⁴ Tilgjengelighet er ikke bare et spørsmål om hvorvidt kommunene er representert med egen hjemmeside eller ikke, men også om de er lette å finne (Ellegård 1999). En kommune er lett å finne når internettadressen er tilnærmet identisk med det navn som kommunene bruker i det daglige. I så måte er norske kommuner lett tilgjengelige, kommunenavn og kommunebegrepet inngår i internettadressen (for eksempel; <http://www.bergen.kommune.no>).

¹⁵ Den svenske regjeringen har også åpnet nettsiden <http://www.demokratitorget.se> der temaet er demokratiutvikling. Her finnes det mye informasjon om utviklingsarbeid, nyheter og gode eksempler, tips og erfaringer fra hele Sverige og andre deler av verden når det gjelder demokratiutvikling.

sider, mens 21,6 prosent (70) var uten. 19 kommuner hadde planer om å komme på nett i løpet av 2002, og ytterligere flere hadde planer på gang, enten selv, eller i samarbeid med andre kommuner.

Det bør nevnes at det i Kommunal Rapports tall ikke ser ut til å bli tatt høyde for at det er en viss rotasjon når det gjelder hvilke kommuner som til enhver tid er tilgjengelige på nettet. Vi finner i vår gjennomgang flere kommunale hjemmesider som tas ned i påvente av utarbeidelse av bedre og mer dynamiske sider. Det er gjerne sider som mangler aktualitet og som sjelden oppdateres. Flere kommuner hadde også på kodetidspunktet hjemmesider med velutviklede funksjoner for elektronisk saksbehandling, men uten innhold (altså tomme kategorier). Det slås fast at innholdet kommer etter hvert (for eksempel Spydeberg og Tusna kommuner). Vi finner også flere eksempler på kommuner som legger ut såkalte prøvesider, også de uten innhold. Vårt poeng er at en i vurderingen av antallet kommuner på nett bør ta høyde for at det roterer, at det ikke bare er nye kommuner som kommer til, men at enkelte også faller fra (midlertidig). I seg selv er dette en indikasjon på at teknologien på dette området utvikler seg svært fort, og at kravene til nykommerne har blitt betydelig større bare i løpet av de siste årene.

Tabell 2 Antall kommuner med hjemmeside/elektronisk-postadresse oktober-desember 2001 (prosent og antallet kommuner i parentes)

	Ja		Nei	
Egen hjemmeside	71	(309)	29	(126)
Kommunal e-postadresse	97,5	(424)	2.5	(11)

Med hensyn til form/struktur er de fleste kommunale hjemmesider utformet etter den såkalte «avismodellen». Dette betyr at a) førstesiden har et gitt antall spalter, og likner på førstesiden i en avis (noen bilder, og korte tekster), b) man presenterer gjerne nyheter, møtedatoer og ingresser til korte artikler med lenker til selve artikkelen lenger inne, og c) det gis en innholdsfortegnelse til de øvrige kataloger på hjemmesiden. For de fleste kommuner er dette en for administrasjon, en for politikk, en for turistinformasjon, og en for kultur- og fritidsaktiviteter, og gjerne en der ordføreren og kommunen presenteres.

Så til innholdet på de kommunale nettsidene. Legg merke til at den statistikken som presenteres tar utgangspunkt i de kommuner som rent faktisk har egne hjemmesider (309 kommuner), og ikke det totale antallet kommuner.

Informasjon/åpenhet

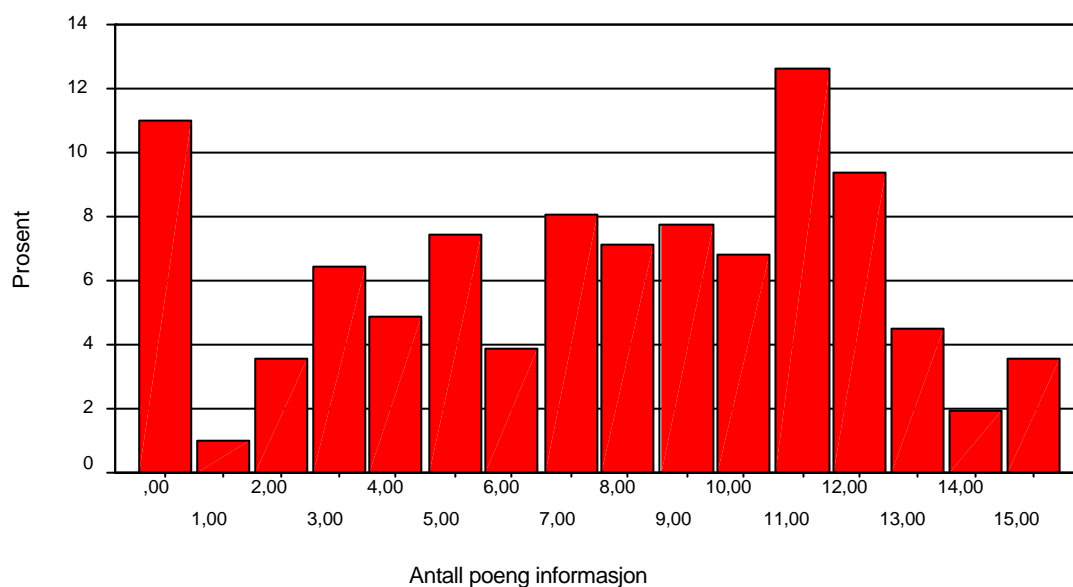
Hjemmesidenes informasjonsverdi vurderes altså med bakgrunn i totalt 17 kriterier. Hvis et kriterium betraktes som oppfylt gis det 1 poeng, hvis ikke får kommunen verdien 0. Det betyr altså at en kommune totalt sett kan få 17 poeng på informasjonsdelen. Det fremgår av figur 5 at det er stor variasjon mellom kommunene med hensyn til omfanget av lokalpolitisk informasjon på kommunenes hjemmesider. Poengmessige får de beste kommunene 15 poeng, mens hele 34 kommuner får 0 poeng.

Figur 5. Kommunale nettsteders informasjonsverdi 2001 (Maks antall poeng mulig =17)

Standardavvik=4,3

Gjennomsnitt=7,5

N=309

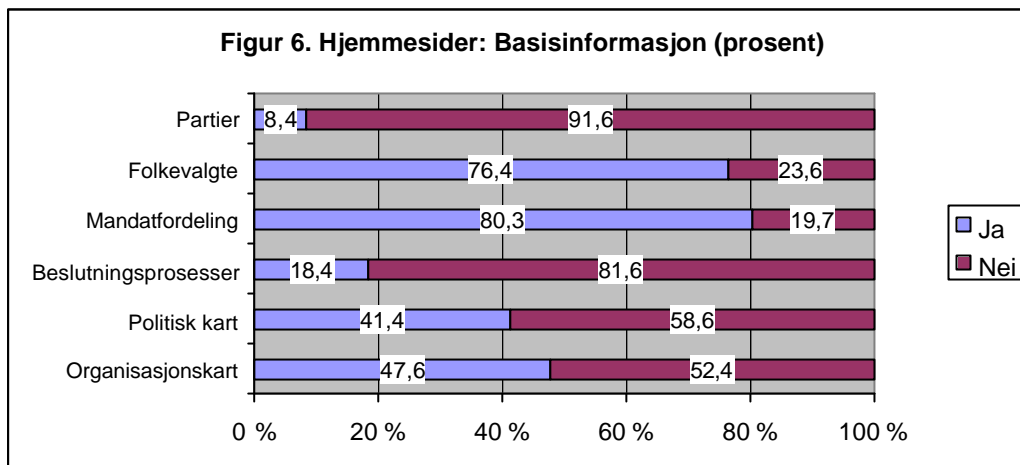


Kommuner med verdien 0 ligger åpenbart på grensen med hensyn til det å ha en hjemmeside eller ikke. Videre får 60 prosent av kommunene under 9 poeng, mens gjennomsnittskommunen ligger på 7,5 poeng. Dette bør tolkes slik at det finnes mye informasjon om lokaldemokratiet i en rekke kommuner. 11 kommuner får hele 15 poeng og har dermed hjemmesider som må sies å ha svært høy informasjonsverdi. Blant disse er Larvik, Porsgrunn, Haugesund, Bamble og Kristiansund.

La oss så se på enkelteltekriterier der vi skiller mellom basisinformasjon om det lokalpolitiske systemet på den ene siden, og mer saksrettet informasjon på den annen.

Figur 6. tar for seg grunnleggende informasjon der formålet er å gi innbyggerne en oversikt over den lokale politiske organiseringen. Det fremgår at de fleste kommuner har informasjon om mandatfordelingen i kommunestyrene, og legger opp til en presentasjon av de folkevalgte. Derimot er det overraskende at kun et fåtall

kommuner gir utfyllende informasjon om hvordan den lokale beslutningsprosessen er organisert – om hvem som gjør hva, og hvilken myndighet de ulike organene har. Som oftest nøyer en seg med å gjengi et politisk organisasjonskart på hjemmesiden.

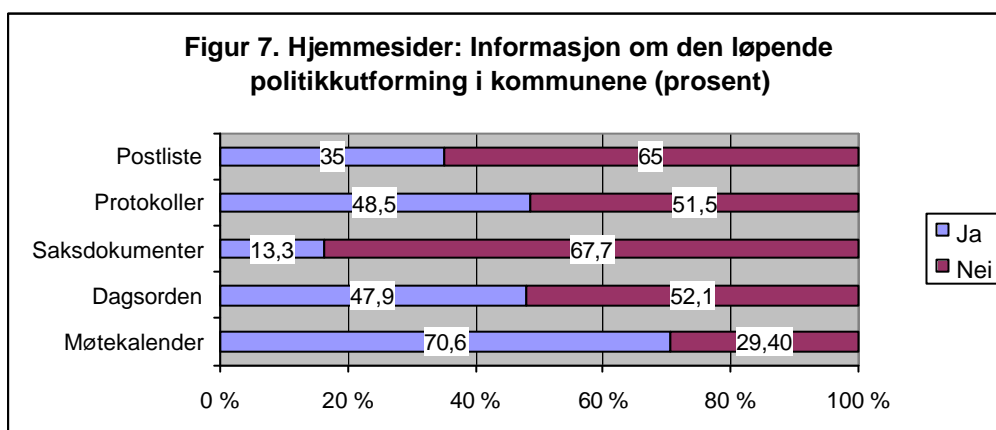


Presentasjonen av lokale partier, i betydningen av at deres programmer eller standpunkter i lokale saker gjøres tilgjengelig via netter, er bortimot fraværende. For de lokale partiene burde en hjemmeside være et egnet fora for presentasjon, og diskusjon av, lokalpolitiske programmer. Ved de siste lokalvalgene har for eksempel dagspressen vært svært aktive på sine hjemmesider med hensyn til å få i gang en lokalpolitisk debatt. Selv om vi ikke har studert de kommunale hjemmesidene i tilknytning til et lokalvalg er det lite som tyder på at sidene benyttes aktivt i så måte. En mulig forklaring på at forholdsvis få kommuner har presentasjon av de politiske partiene er at partiene ønsker å markere avstand til kommunen. De politiske partiene er en del av sivilsamfunnet og ønsker således ikke å bli identifisert med kommunen.

Et unntak her er Hole kommune, som linker innbyggerne videre til en side en kaller for politisk forum, der ansvaret for oppdatering er lagt til politikerne i kommunen. (<http://www.hole.kommune.no>). På siden kan politikerne selv publisere egne innlegg, og samtlige partier er gitt tilgang til å oppdatere sidene direkte. Da vi var innom var de fleste artikler skrevet av Sosialistisk Venstreparti med overskrifter som; «Sv har kartlagt skolens situasjon» – «Forgubbing blant Hole-politikerne» – og «Ansatte i Hole skal få lønn etter utstråling».

Figur 7 går et skritt videre opp informasjonstrappen, og viser i hvilken grad hjemmesidene inneholder informasjon som gir innbyggernes en mulighet til å holde seg orientert om den løpende politiske dagsorden i kommunene. Resultatene er blandede – de fleste kommuner legger ut en såkalt møtekalender på nettet – der tid og sted for kommende møter i kommunestyre og formannskap offentliggjøres (70.6 prosent/218 kommuner). I underkant av halvparten presenterer de sakene som skal

diskuterer på møtene (47.9 prosent/148 kommuner), mens betydelig færre lar innbyggerne få innsyn i de saksdokumenter som ligger til grunn for de beslutninger som skal fattes (13.3 prosent/41 kommuner). Når det gjelder møtereferater, eller protokoller, finnes dette tilgjengelig på i underkant av halvparten av de kommunale hjemmesidene. Postlister er tilgjengelig i 35 prosent av kommunene (108 kommuner), og her har kommunesektoren kommet betydelig lenger enn de statlige etatene når det gjelder åpenhet (Ølnes 2001).¹⁶ Åström (2000) viser i en svensk undersøkelse at drøyt 60 prosent av svenske kommuner legger ut protokollene fra kommunestyremøtene, og bare to av ti kommuner gir tilgang til beslutningsgrunnlaget. Målgruppen for den saksrettede informasjon trenger nødvendigvis ikke være innbyggerne – på en kommunal nettside kan vi for eksempel lese at «kommunens planer, styringsdokumenter, er også lagt her...de er av spesiell interesse for de som tar de politiske avgjørelser». I dette tilfellet er målgruppen altså lokalpolitikkerne.



Vi vet ikke hvor raskt disse spesifikke saksorienterte tjenestene oppdateres. Vi har derimot spurt kommunene om hvor ofte nettsidene generelt sett oppdateres. Tabell 3 forteller oss at 39 prosent av kommunene (97 kommuner) oppdaterer hjemmesiden daglig, mens 32 prosent oppdaterer sidene annenhver eller tredjehver dag. I alt kan vi si at 71 % av de kommunene som har hjemmesider kan sies å oppdatere sidene forholdsvis hyppig. De øvrige ajourfører sidene for sjelden til at den kommunale aktiviteten kan reflekteres skikkelig på sidene. Oppdateringen har således mye å si for kvaliteten på innholdet. 44 kommuner oppdaterer sidene en gang i måneden eller sjeldnere (13.6 prosent) – mens 14 kommuner (5,6 prosent) oppdaterer sidene hvert

¹⁶ Dette er ikke alltid uproblematisk. Horten kommune har fått sterk kritikk fra Datatilsynet etter at kommunen har offentliggjort sensitive personopplysninger. Blant annet har en kunne lese at en person har blitt innkalt til logoped for testing av sine lese- og skrivevansker (Kommunal Rapport 02.10.02). Dette viser at åpne postlister krever at den interne kontrollen i kommunene fungerer.

halvår eller sjeldnere (enkelte kommuner har ikke oppdatert sidene i det hele tatt siden de ble lagt ut). Vi har også registrert at innbyggerne, via hjemmesiden, ofte kritiserer kommuneadministrasjonen for at oppdateringen går sent (for eksempel gjelder dette møteprotokollene). Kommunene har gjerne en målsetting om at publiseringen skal skje så raskt som mulig, mens det nok i mange tilfeller ser ut til å ta lang tid. Oppdateringen av hjemmesidene er i mange kommuner en tilleggsoppgave for kommuneadministrasjonen, og det kan være at dette er oppgaver som ikke havner først i køen av presserende arbeidsoppgaver. Vi har også bedt kommunene skrive ned stillingsbeskrivelsen på den som har et hovedansvar for oppdateringen, og svarene er svært varierende. Det er alt fra; ingen spesielle – førstekonsulenter – fagledere – formannskapssekretærer – ordfører – rådmann – informasjonsavdelingen – til de IKT-ansvarlige. De fleste kommunene angir de to siste grupperingene, mens en i de fleste større kommuner har en egen webredaksjon med ansvar for å sikre en effektiv oppdateringen.

Tabell 3. Hvor ofte oppdateres informasjonen på kommunens hjemmeside?

	Prosent (antall kommuner)
Daglig	39,0 (97)
Annenhver – tredjehver dag	32,1 (80)
Hver annen – tredje uke	11,2 (28)
Ca en gang i måneden	9,2 (23)
Hver annen – tredje måned	2,8 (7)
Hvert halvår	1,6 (4)
Sjeldnere/ingen oppdatering siden opprettelse	4,0 (10)
Totalt	100(249)

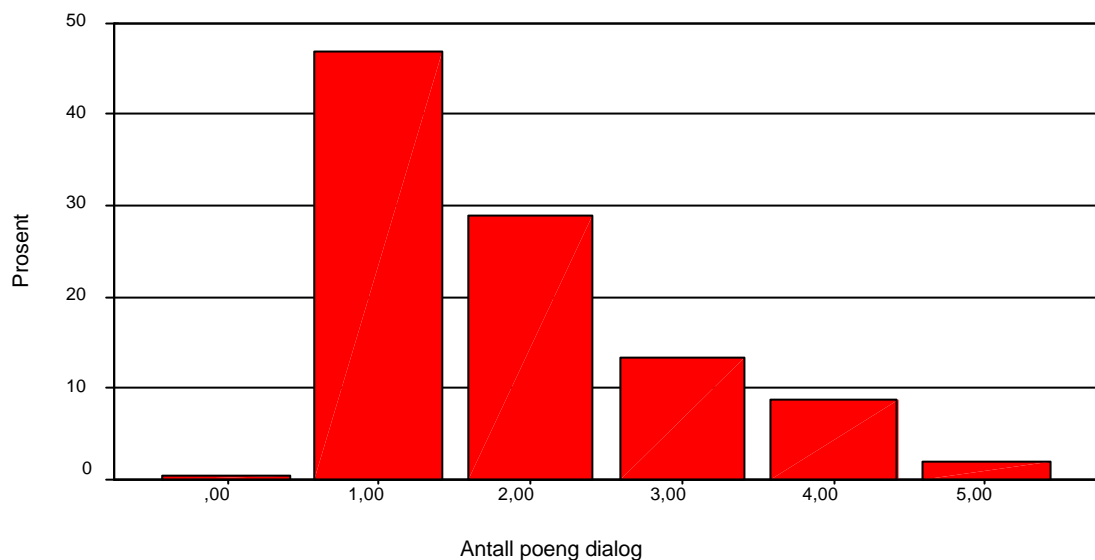
Kommunikasjon/debatt

Det er grovt sett to måter innbyggerne kan kommunisere med politikerne på via nettet; med elektronisk post og/eller gjennom å delta i debatter via hjemmesidene. Dagens demokratidebatt er, som vi har sett, nettopp preget av en søken etter nye arenaer, som bedre enn de gamle, kan bidra til å fange opp det politiske engasjementet som rent faktisk eksisterer. Vi har for eksempel sett at den sterke demokrativarianten legger vekt på en gjennomgripende diskusjon før beslutninger fattes, og at den nye teknologien kan være et virkemiddel for å få dette til (Ranerup 1999).

Dialog/debatt dimensjonen er målt ved hjelp av 7 kriterier (e-post til kommunen, e-post til ordfører, epost utvalgsledere epost kommunestyrerepresentanter, debattforum, kommunestyremøter via bilde/lyd og linker til lokale politiske partier). Figur 8 viser at spredningen mellom kommunene er mindre, men samtidig scorer kommunene svært lavt på disse kriteriene. Vi har å gjøre med mer resurskrevende og avanserte

former for kommunikasjon, og gjennomsnittsverdien på 1.9 poeng viser at de fleste kommuner nøyer seg med e-post adresse til kommunen, og ordføreren. 145 kommuner får 1 poeng, mens 76 prosent av kommunene scorer 2 poeng eller mindre. 27 kommuner oppnår 4 poeng, mens de 6 beste kommunene får 5 poeng (Samnanger, Steinkjer, Levanger, Gjerstad, Stord og Kvam).

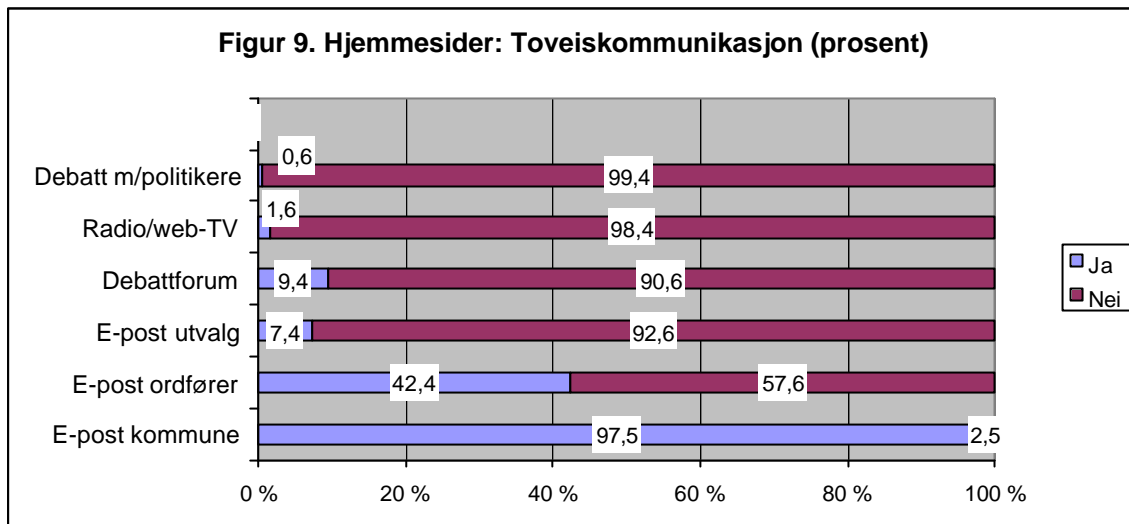
Figur 8. Kommunale nettsteders kommunikasjon/dialog 2001 (Maks antallet poeng =7)
Standardavvik=1,06
Gjennomsnitt=1,9
N=309



Figur 9 ser på enkeltkriteriene, og viser at nesten samtlige kommuner kan nås med en e-post, mens over halvparten av kommunene ikke publiserer epost adressene til lokalpolitikere på hjemmesidene. Ordføreren kan nås, enten via en e-post adresse i eget navn, eller via en postkasse bare for ordføreren, i 131 kommuner (42.4 prosent). En eller flere utvalgsledere kan nås i 23 kommuner (7.4 prosent). Vi har videre sett på antallet kommunestyrerepresentanter som har publisert en e-post adresse på hjemmesidene, og i 73 kommuner (23.6 prosent) er det mulig å kontakte flere medlemmer av kommunestyret utenom ordføreren/utvalgsledere.

Hovedkonklusjonen er at de kommunale nettstedene i svært liten grad skaper rom for kommunikasjon og dialog mellom innbyggerne og lokalpolitikere. Norske kommunale elektroniske debattfora ligger fjernt fra det kommunikasjonsteoretiske idealet. Ingen kommuner tilbyr konkrete avstemninger på nettet – et fåtall har egne debattfora der innbyggerne kan diskutere seg imellom (29 kommuner eller 9.4%) mens 2 kommuner har gjennomført nettdebatter mellom politikere og innbyggere. Til sammenlikning hadde 15 prosent av de svenske kommunene egne debattfora i 2000 (Grönlund 2001), og da skal vi huske at blant de svenske kommunene er det en langt

større andel som har egne hjemmesider i utgangspunktet. Endelig ser vi at 5 kommuner (1.6 prosent) lar innbyggerne følge kommunestyremøtene via radio eller video.



Når det gjelder kommunepolitikernes tilgjengelighet via e-post må tallene sies å være overraskende lave. Temaet følges opp i spørreundersøkelsen (tabell 4), og tallene er her noe høyere enn det vi fant når hjemmesidene ble kodet, men det slående er likevel at det først og fremst er kommunen som tjenesteleverandør som er tilgjengelig via e-post. Ordføreren kan nås i 89,4 prosent av kommunene, utvalgslederne i 22,7 prosent, kommunestyrerepresentantene i 15,7 prosent, mens flertallet av de administrativt ansatte kan nås i 89,4 prosent av kommunene.

Tabell 4. Hvilke av de følgende kan nås via elektronisk post (ikke postmottak). (Prosent og antallet kommuner i parentes)

	Ja	Nei	Totalt
Ordfører	89,4 (228)	10,6 (27)	100 (255)
Utvalgsledere	22,7 (58)	77,3 (197)	100 (255)
Kommunestyret	15,7 (40)	84,3 (215)	100 (255)
Kommunale institusjoner	67,8 (173)	32,2 (82)	100 (255)
Flertallet av de adm. ansatte	89,4 (228)	10,6 (27)	100 (255)

Det ser altså ut til at kommunepolitikerne ikke ønsker å ta i bruk e-post for å komme i direkte kontakt med innbyggerne. Våre tall er sammenlignbare med svenske studier, og Kommuneforbundet spør da også om politikerne kjenner seg truet av direktekontakten med innbyggerne, eller om man kort og godt ikke betrakter e-post som en viktig kontaktkanal. Jon Bing, professor ved Institutt for rettsinformatikk Universitetet i Oslo, sier i en kommentar at det viser en manglende oppmerksomhet om de mulig-

hetene kommunen har til å ha kontakt med innbyggerne i sitt distrikt (Kommunal Rapport 12.01.01). I USA har en via e-postsystemet lansert parolen «hold oppsyn med din kongressmann» – en oppfordring om å påvirke politikerne via e-post tett opp til aktuelle avstemninger. En amerikansk kongressrepresentant kan få opptil 5000 e-post i uken, noe som selvfølgelig gjør at det blir umulig å følge opp. Norske ordførere risikerer neppe å bli overstrømmet av e-post i samme grad, men det viser at e-post i større grad blir benyttet som en virkemiddel til å påvirke politikken.

Vi har i tillegg bedt kommunene angi hvilken type henvendelser som de mottar via e-post (tabell 5). Det fremgår at de fleste henvendelser rettet seg mot kommunenes tjenester, men en rekke kommuner angir at kommunikasjonen også dreier seg mot nasjonale – og lokalpolitiske spørsmål. Det fremgår videre at e-post til en viss grad også må sies å bli benyttet som en aktiv påvirkningskanal i lokalpolitikken, hele 55 prosent av kommunene svarer at de via e-post får henvendelser som faller innenfor kategorien lobbyvirksomhet fra interesseorganisasjoner eller likende (noen ganger, ganske ofte, og meget ofte). Det er rimelig å anta at lobbyvirksomheten via nettet er voksende. Det er registrert en rekke eksempler der sterke interesseorganisasjoner har stått relativt omfattende kampanjer med nettet som utgangspunkt. De svenske sosialdemokratene rapporterer for eksempel at en fjerdedel av de e-post som partiet mottar kommer fra kampanjer av ulikt slag (Grönlund 2001).

Tabell 5. Av alle e-post som blir sendt til kommuneadministrasjonen, hvor ofte vil du anta at disse dreier seg om de følgende tema? (Prosent og antall kommuner)

	Meget ofte	Ganske ofte	Noen ganger	Sjelden	Aldri	N= 100%
Nasjonal politikk	4,3(13)	20,4(62)	51,3(156)	23(70)	1(3)	304
Lokalpolitikk	9,5(29)	35,4(108)	37,4(114)	17(52)	0,7(2)	305
Kommunale tjenester	18(55)	50,7(155)	25,2(77)	6,2(19)	0(0)	306
Presse/medier	6,2(19)	28,2(86)	41 (125)	24,3(74)	0,3(1)	305
Lobbyvirksomhet	1(3)	12,9(39)	41,6(126)	42,6(129)	2(6)	303
Bestilling av infomatriell	5,3(16)	30,4(92)	46,9(142)	16,5(50)	1(3)	303
Private henvendelser	7,9(24)	29,4(89)	42,6(129)	19,1(58)	1(3)	303

Forekomsten av elektroniske debattfora på kommunes nettsteder følges også opp i spørreundersøkelsen (tabell 6 og 7). Det første som slår oss er at det er flere kommuner som sier de har slike debattfora enn det vi faktisk fant i vår kartlegging (9.4 versus 20.7 prosent). Spørreundersøkelsen ble gjennomført cirka 2 måneder etter at koding av hjemmesidene ble gjennomført, noe som delvis kan forklare avviket. Det er stadig vanligere at de kommunene som åpner nye hjemmesider har et debattforum som del av den tekniske plattformen. En alternativ forklaring kan være at kommunene definerer elektroniske debattfora bredere enn det vi har gjort – for eksempel at svarene

inkluderer forhold som at en via e-post blir oppfordret til å ytre seg om ulike forhold. Mange kommuner har også en såkalt «gjestebok», som enkelte nok vil kunne definere som å falle inn under begrepet elektroniske debattfora, noe vi ikke har gjort.

Tabell 6. Tilbys det et åpent elektronisk diskusjonsforum på kommunens hjemmesider?

	Prosent (antallet kommuner)
Ja	20,7 (52)
Nei	79,3 (199)
Totalt	100 (251)

Tabell 7 forteller oss noe om hvorvidt kommunenes debattfora brukes til å ta opp saker som det er uenighet om. Det fremgår at 33 kommuner har invitert til en elektronisk debatt om slike saker, mens 86 prosent ikke har det. Resultatet antyder at det ikke er uvanlig at hjemmesidene blir betraktet som en fruktbar kanal for å ta opp kontroversielle saker, og i så fall bør vi kunne forvente at aktiviteten på dette området vil øke i fremtiden. På den annen side er det kommuner som svarer at de har hatt elektroniske debattfora, men at disse er blitt fjernet på grunn av svært lav aktivitet (for eksempel Frogn og Saltdal).

Tabell 7. Det er ikke alltid enighet om alle saker i lokalpolitikken. Har din kommune invitert til en elektronisk debatt om disse sakene (prosent og antallet kommuner)

	Prosent (antallet kommuner)
Ja	13,1 (33)
Nei	86,1 (217)
Vet ikke	0,8 (2)
Totalt	100(252)

Elektroniske debattfora er ikke bare relativt uvanlige i norske kommuner, men kjennetegnes også av at de er svært lite brukt. I tillegg gis det ikke informasjon om hvordan resultatene fra diskusjonene håndteres. Følgende spørsmål går igjen på nesten samtlige norske kommunale debattsider; «er det noen som har gjort seg noen tanker om hvorfor ingen bruker dette diskusjonsforumet?». At aktivitetsnivået generelt er lavt er ikke et særnorsk fenomen, det samme finner en i svenske kommuner (Grönlund 2001, Ranerup 1999). Enkelte nettsider har likevel større aktivitet, og de «beste» ser ut til være mer generelle debatter som gir en mulighet for å følge dialogen i debatten via såkalte «tråder» (altså innlegg som handler om samme sak grupperes sammen). Temaene for diskusjonen er ikke definert på forhånd, noe som bidrar til at det er den

personlige interessen som avgjør hvorvidt en deltar eller ikke. Faktisk ser det ut til at det kan være lettere å skape interessen for diskusjoner i andre spørsmål enn de strengt tatt politiske (Ranerup 1999). I norsk sammenheng er Kåfjord kommunes debattside ett eksempel på det.

Tematisk er spredningen i de tema som tas opp i disse debattene stor. I Kåfjord handler det om alt fra helgeværet – spørsmål om hvor en kan fiske gjedde – oppskrifter på messingpuss – til kommunes personalpolitikk. Kommunen har i tillegg et eget debattfora for ungdommen, noe som vi også finner i Saltdal kommune. Eidskog kommune deler sitt debattforum inn i 5 kategorier: politikk, data, Eidskog, slektsforskning og generelt. Det kan se ut som en god ide å koble sammen fritidsaktiviteter og politiske diskusjoner. En mulighet er at det første drar det andre med seg. Men dersom en skal få til en slik spredning fra aktivitet på fritidssidene over til de politiske sidene, kreves det at det er aktivitet på fritidssidene. Også her er det relativt labert i de kommunene som har forsøkt denne strategien. Mens det på kodetidspunktet var null innlegg i kategoriene politikk, data og generelt lå det inne 4 innlegg om slektsforskning og 2 under Eidskog. Larvik kommune hadde tilnærmet null aktivitet på kodetidspunktet, mens en i Bykle kommune hadde innlegg om turisme og mangelen på kantklipping langs riksveien. I Balestrand kommune lå det et innlegg om kommuneplanen, mens en i Levanger hadde gående en diskusjon om eiendomsskatten. I Dyrøy kommune hadde en via debattforumet startet en vitsestafett, og en annen spør hvor en kan finne blåbær. I Kristiansund kommunene ble det fokusert på forsøplingen av kommunen, og på bakgrunn av det ble det krevd et eget kommunalt skjønnhetsutvalg.

Det lave aktivitetsnivået og det faktum at mange tar opp relativt perifere problemstillinger kan ha flere grunner; For det første viser svenske erfaringer at en viktig forutsetning for at slike fora skal benyttes er at muligheten gjøres kjent, altså at det reklameres for det. Assisterende Rådmann i Førde kommune, Ole John Østenstad, svarer i den retning i et tilsvaret til en frustrert sambygding; *«vi har truleg ikkje vore flinke nok til å kunngjere tilbudet vårt»*. I tillegg bør de være lette å finne. I Larvik kommune er det en som skriver at han/hun er *«innom LKS nettsider hver dag i jobbsammenheng...Likevel har jeg ikke lagt merke til denne muligheten før i dag»*. For det andre kan det være at debatten ikke er attraktiv fordi lokalpolitikere i svært liten grad engasjerer seg i diskusjonen. Deltar politikere aktivt vil det øke sjansen for at debatten rent faktisk får politisk betydning (Ranerup 1999). En mulighet er at politikere fra samtlige partier starter debatter om spørsmål de vil ha synspunktet på, gjerne koplet opp mot dagsorden for kommunestyremøtene. De debattfora som eksisterer fremstår som uforpliktende, og er relativt verdiløse så lenge de ikke fører til innflytelse og bakkes opp med et engasjement fra kommuneledelsen. Det gis, til en viss grad, falske løfter om større innflytelse, samtidig som en oppmuntrer innbyggerne til å delta i en relativt verdiløs form for politiske aktivitet. I et slikt perspektiv kan elektroniske debattfora

føre til motsatte av det som var hensikten, nemlig en økende skepsis mot lokal-demokratiet. Grönlund (2001) argumenterer for at når en først introduserer ett debattfora, må en også være klar for å foreta seg noe i forhold til de svar en får. At lokalpolitikere ikke engasjerer seg i disse debattene, kan kort og godt ha sin forklaring i at de er usikre på hvor mye innflytelse de er villige til å gi innbyggerne. En løsning, hvis en virkelig ønsker en lokalpolitisk debatt, er å koble debattsidene til sakslistene for kommende kommunestyremøter, og at lokalpolitikere oppmuntres til å initiere til en debatt om viktige spørsmål for lokalsamfunnet. Jensen (2002) rapporterer for eksempel om relativt høy aktivitet i forbindelse med et nedleggingsforslag av et lokalt skoletilbud i Troms fylke. Rundt 50 personer, deriblant 8 fylkespolitikere produserte 95 innlegg, og resultatet ble et vedtak som ikke fulgte innstillingen (nedlegging ble altså ikke iverksatt).

En annen forklaring på den manglende aktiviteten fra de folkevalgte kan være at de opplever barrierer mot å engasjere seg i denne debattformen. Én mulighet er at de ikke har den tekniske innsikten som skal til for å engasjere seg i nettdebatten. En annen mulighet er at de har for liten tid. Det siste kan til en viss grad tolkes som en nedprioritering av debattformen og kan således tolkes som en motvilje. Mangel på teknisk kompetanse kan forebygges gjennom opplæring til politikere. Vi kommer nærmere inn på opplæringsaspektet nedenfor.

Erfaringer fra svenske kommunale nettdebatter kan tyde på innbyggerne gjerne bruker anledning til å flagge sine holdninger heller enn delta i en diskusjon. Innleggene preges av at det er synspunkter som kastes ut, og tidligere holdninger forsterkes heller enn modereres i møte med andres synspunkter. Barber (1999: 24) mener at elektroniske debattfora lett bidrar til at mennesker forsterker sine fordommer, snakker nedsettende om andre, og at de forhindrer forståelse og felles standpunkter. Det er, hevdes det, skyttergravskrigen som dominerer på nettet, og ikke den gode politiske samtalen som etterspørres i den sterke demokrativarianten. På den annen side skal vi være forsiktige med å sette strenge krav til innholdet i kommunenes debattsider. Et av argumentet for å stimulere til politisk debatt på nettet har vært å senke terskelen for å engasjere seg. Dersom en stiller strenge krav til hva en nettdebatt skal inneholde og på hvilke måter den skal føres, risikerer man å skremme bort potensielle deltakere, samtidig som rammene for debatten blir elitedefinert.

Fem kommuner gir innbyggerne en mulighet til å følge kommunestyremøtene via bilde eller lyd. To kommuner, Steinkjer og Haram, har overført kommunestyremøtene via webkamera. Begge har gjennomført dette som forsøk, og erfaringene ser ut til å være positive. I Steinkjer kommune fulgte 250 personer to kommunestyredebatte (Kommunal Rapport 21.11.01). Møtene ble overført direkte på nettet i et samarbeid med Høgskolen i Nord-Trøndelag. Kommunens IT-konsulent konstaterer at det

teknisk sett er enkelt å legge til rette for en overføring av kommunestyremøtene på nettet. Et tilsvarende forsøk er også gjennomført i Flesberg kommune.

Ingen kommuner har gjennomført konkrete avstemninger over nettet, til tross for at nettavstemninger er fullt mulig å håndtere med den teknologien en har i dag. Nettavstemninger reiser derimot flere praktiske og prinsipielle spørsmål (Wide og Gustafsson 2001). For det første kan slike avstemninger fort bli kostbare hvis alle skal gis samme mulighet til å avgi stemme. For det andre er det en forutsetning at alle har lik tilgang til teknologien hvis resultatet skal oppfattes som legitimt. For det tredje er det alltid en viss risiko for at stemmegivningen kan manipuleres, for eksempel at valghemmeligheten ikke ivaretas. Det er vanskelig å si noe fornuftig om effekten av direkte avstemninger over nettet, kort og godt fordi det er få eksempler å ta av. Kommuneloven setter også klare begrensninger på muligheten for å drive forsøk med denne typen virkemidler, i hvert fall om resultatet fra slike avstemninger skal kunne binde opp kommunestyrene. I EU-regi er det nå i gang et større prosjekt der elektroniske avstemninger står i fokus, det såkalte Cybervote-prosjektet (Grönlund 2001:62–63). Det planlegges, i løpet av 2003, å teste ut elektroniske valg/avstemninger på kommunalt nivå i Sverige, Frankrike, og Tyskland. I EU ser man på dette som et viktig prosjekt for å legge veien åpen for elektroniske avstemninger – blant annet må lovgivningen endres i flere land for å få dette til. SICS, Swedish Institute for Computer Science, er i gang med å utvikle et system for elektronisk avstemming (se www.sics.se/arc/evote.html). Det finnes også en rekke andre eksempler på markedet (se www.safevote.com og www.election.com).¹⁷

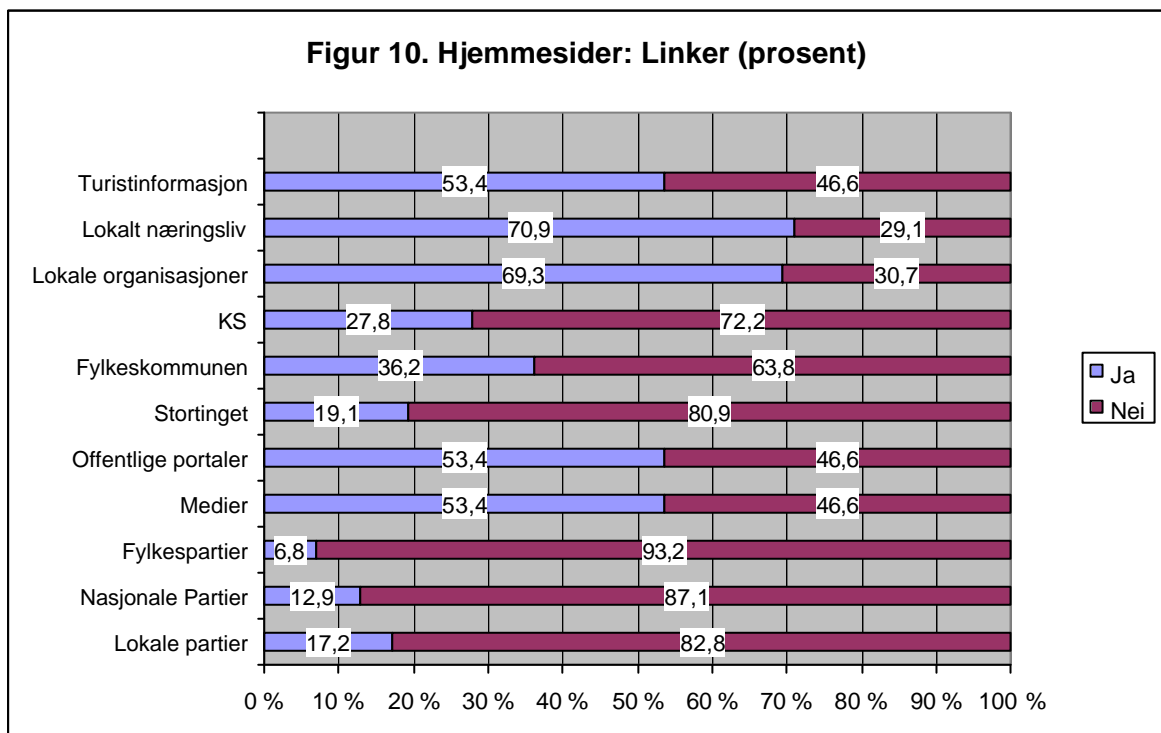
Figur 10 gir en oversikt over hvilke linker som finnes på de kommunale hjemmesidene. Igjen ser vi at partipolitikken er svært lite synlig på de kommunale hjemmesidene. En link eller en henvisning til de lokale partiers postadresse finner en i 53 kommuner (17,2 prosent). I de fleste kommuner er det lagt opp til at partiene selv må registrere seg og legge ut informasjon på nettsiden. Få partier ser ut til å ta i bruk denne muligheten. Det samme gjelder linker til partiene på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå. Ett unntak finner vi i Risør kommune der en må innom Rød Valgallianses hjemmeside for å få med seg møteplaner, og sakskart for bystyremøtene. Selv om et flertall av de lokale partiene ikke har egne hjemmesider, har de en postadresse, samtidig som partiene nasjonalt har velfungerende nettsider som det kan henvises til.¹⁸ Likevel er det de lokale lenkene som er dominerende, det gjelder særlig

¹⁷ Det mest kjente eksemplet er da det demokratiske partiet i USA holdt sitt primærvalg bindende over Internett i mars 2000. Stemmegivningen gikk over 4 dager, og valgdeltakelsen økte med 676 prosent sammenliknet med foregående valg. 41 prosent av stemmene ble avgitt over nettet, i aldersgruppen 18–59 år var andelen 67 prosent. Labour i England tilbød også en intern internettavstemming i 2000 (Grönlund og Ranerup 2001).

¹⁸ Det er kun Arbeiderpartiet og Høyre, av de partier som er representert på Stortinget, som har et eget lokallag i samtlige kommuner.

henvisning til generell lokal turistinformasjon og lokalt nærings- og organisasjonsliv. Det er også vanlig at det finnes linker til offentlige informasjonstjenere via de kommunale hjemmesidene.

Hvis det var slik at ambisjonen fra kommunenes side var å synliggjøre lokalpolitikken på nettet burde vi forvente at kommunenes nettsider la betydelig større vekt på å presentere politiske partier og individuelle representanter. Kartleggingen viser derimot at den statiske informasjonen, som presentasjon av kommunestyre-representantene, er svært vanlig, mens den mer dynamiske informasjonen, som partienes standpunkt i konkrete saker, er nesten fraværende. Partiene ser ikke ut til å gis anledning til, eller vil ikke, kommentere den førte politikken, eller presentere egen politikk. Fraværet av partipolitiske innslag på hjemmesidene er nokså overraskende gitt at partienes sterke posisjon i den norske politiske kulturen. En forklaringen kan være, som vi har nevnt, at partiene her ønsker å markere avstand til kommunen.



Kommunene ser altså ikke ut til å se seg tjent med å ta den lokalpolitiske debatten med seg ut på nettet. En forklaring kan være at hjemmesidene forbeholdes mer «ikke-politisk» informasjon eller spørsmål av mer verdinøytral natur. I forskningslitteraturen finner en da også et bilde av kommunene som kollegiale styringsorgan som minimaliserer intern konflikt (Larsen 1995–1996). Det er for eksempel vist at den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene ser ut til å ha liten effekt på hvordan utgiftene i kommunene prioriteres. Aardal og Valen (1997: 68) hevder også at den lave valgdeltakelsen ved lokalvalg kan relateres til et synkende konfliktnivå. Det mest

nærliggende forklaringen på at partipolitikken er lite synlig på nettsidene ser ut til å være at kommunene ikke ønsker å bruke nettsidene til å fremme konkurransen mellom partiene. Resultatene tyder på at kommunene i liten grad bruker nettet til å komme i dialog med sine innbyggere.

Likevel, det trenger ikke bare være manglende vilje som gjør at lokaldemokratiet ikke er særlig synlig på kommunenes hjemmesider. Mangelen på både teknologi-kompetanse, og tilgang, blant de folkevalgte kan være et svar. For eksempel har spørsmålet om en aktiv IT støtte til de folkevalgte blitt viet lite oppmerksomhet i debatten. Vi har tidligere vært inne på de folkevalgtes IKT-kompetanse og muligheten for opplæring, men det kan også tenkes at politikerne uteblir fra debattene fordi de ikke har tilgang. Svenske data viser at det er ganske vanlig at politikere generelt, og fritidspolitikere spesielt, ikke har tilgang til det utstyr som kreves (PC, epost og Internett) (Grönlund 2001). Hvis politikerne selv ikke har en fungerende informasjons-tjeneste vil det naturlig nok oppfattes som problematisk å øke innbyggernes innsyn. Politikerne vil, naturlig nok, kjenne seg utrygge på å komme i en situasjon der man blir konfrontert med spørsmål som angår saker som man selv ikke har hatt tid til å lese og sette seg inn i. Et viktig virkemiddel for å øke innsynet for innbyggerne, kan derfor være å se på IKT-støtten til de folkevalgte. Sagt på en annen måte, den interne infrastrukturen må få en tilfredsstillende løsning før den eksterne kommunikasjonen via IKT kan videreutvikles (Ibid). Installasjon av slikt utstyr er forbundet med visse kostnader, og det blir dermed et spørsmål om hvem som skal betale regningen: kommunen, den enkelte representant, eller de politiske partiene. Hovedpoenget her er at hvis informasjonsteknologien aktivt skal tas i bruk i den demokratiske prosessen, er det nødvendig at politikerne også har en teknologisk støtte som fungerer.

Vi har spurt kommunene om hvilken rolle lokalpolitikerne har hatt når kommunene har bestemt seg for å gå på nett, og hvilke støtte som gis til politikerne med hensyn til å håndtere teknologien. Tabellene 7, 8 og 9 gir innblikk i hvordan arbeidet med nettsatsingen har vært organisert i kommunene. Særlig to forhold er slående;

For det første ser det ut til at lokalpolitikerne i liten grad ser ut til å ha vært pådrivere i kommunenes nettsatsninger. Når det gjelder initiativsidene har kommuneadministrasjonen vært det viktigste aktøren – i hele 77,6 prosent av kommunene har initiativet blitt tatt av kommuneadministrasjonen, mens lokalpolitikerne var initiativtaker i kun 2,7 prosent (7) av kommunene. Det kan bety at politikerne er lite involvert i utviklingen av kommunenes IKT-strategier. Flere kommuner har også samarbeidet med andre kommuner på initiativsidene, for eksempel hadde initiativet i Åfjord kommune bakgrunn i et regionalt samarbeid.

For det andre kan vi observere at svært mye av IKT arbeidet i kommunene blir utført av kommunene selv, uten hjelp utenfra. Når det gjelder innholdet på nettsidene ser kommuneadministrasjonen ut til å ha hatt ansvaret så å si alene. I overkant av 31 prosent av kommunene hatt bistand fra kommersielle selskaper i utformingen av hjemmesidene, mens hele 68 prosent utførte også denne jobben selv. Samarbeid mellom kommunene er heller ikke her uvanlig. Gol kommune samarbeidet om innhold og utforming med seks andre kommuner i Hallingdal (Regionrådet for Hallingdal), mens utformingen og innholdet også hadde bakgrunn i et regional samarbeid i Leksvik kommune. I noen småkommuner har hjemmesidene blitt til som studentprosjekter (for eksempel Sel kommune).

Det faktum at mange kommuner gjør jobben selv, eller samarbeider med andre, må sies å være noe overraskende gitt den profesjonaliseringen som har skjedd på dette feltet. Kravene til en hjemmeside er da også betydelig større i dag enn for bare få år siden. Ikke minst regjeringens ambisjoner for IKT-politikken legger føringer på hvordan nykommerne på nettet vurderes. Et godt eksempel på at dette følges nøye er Kommunal Rapports kontinuerlige anmeldelser av nye kommunale nettsider. I anmeldelsen av Randaberg kommunes hjemmeside kan vi for eksempel lese at (21.03.02); «Hvis man først etablerer et nettsted i 2002, finnes det ingen unnskyldninger for ikke å gjøre det til et godt nettsted fra første dag...dette er hva du får når du ikke har satt av nok ressurser til å lage et nettsted....Ta løsningen av lufta og gjør den ferdig før dere lanserer den».

Tabell 7. Hvem vil du si tok initiativ til å opprette en kommunal hjemmeside? (prosent og antallet kommuner i parentes)

Initiativ	Prosent (antall kommuner)
Kommuneadministrasjonen	77,6 (198)
Lokalpolitikkerne	2,7 (7)
Kommuneadministrasjonen og lokalpolitikkerne	19,6 (50)
Totalt	100 (255)

Tabell 8. Hvem vil du si hadde hovedansvaret for innholdet på kommunens hjemmeside da den ble utformet? (Prosent og antallet kommuner i parentes)

	Prosent (antallet kommuner)
Kommuneadministrasjonen	91,3 (232)
Web-selskap	1,6 (4)
Kommuneadministrasjonen og Web-selskap	1,2 (3)
Andre	5,9 (15)
Totalt	100 (254)

Tabell 9. Hvem vil du si hadde hovedansvaret for utformingen av kommunens hjemmeside? (Prosent og antallet kommuner i parentes)

	Prosent (antallet kommuner)
Kommuneadministrasjonen	68,2 (174)
Web-selskap eller likende	15,3 (39)
Kommuneadministrasjon og Web-selskap	16,1 (41)
Andre	0,4 (1)
Totalt	100 (255)

Når det gjelder spørsmålet om assistanse til de folkevalgte viser tabell 10 at 67 prosent av kommunene ikke tilbyr politikerne IKT-støtte, mens 12 prosent av kommunene gir støtte til innkjøp av datautstyr. I de fleste tilfeller er det her snakk om en såkalt hjemme PC-ordning. 14 kommuner tilbyr bistand fra kommunenes IKT-konsulent, mens 27 tilbyr både støtte fra IT-konsulent og til innkjøp. For eksempel støtter Bergen kommune kun de heltidsansatte politikerne, og samtlige av disse profileres med egen e-post adresse på Internett. Det tilbys også IT-støtte til partienes gruppekontorer. Haram kommune er unntaket der samtlige kommunestyrerepresentanter er utstyrt med bærbar PC og egen hjemmeløsning. I Ullensaker kommune har partiene gruppe-rom med PC-tilgang. I Karmøy kommune har politikerne fått tilbud om støtte, men valgt å ikke ta i bruk denne muligheten.

Tabell 10. Ulike typer IT støtte til de folkevalgte (Prosent og antallet kommuner)

	Prosent (antall kommuner)
Støtte fra kommunens IT konsulent	5,6 (14)
Støtte til innkjøp av datautstyr	12 (30)
Støtte både fra IT konsulent og til innkjøp	10,8 (27)
Nei, ingen av delene	66,9 (168)
Annen støtte	4,8 (12)
Totalt	100 (251)

Om aktivitet og passivitet på nett

Kartleggingens hovedkonklusjon er at det er stor spredning på tvers av de kommunale nettstedene. Særlig gjelder dette hjemmesidenes verdi som lokaldemokratisk informasjonskanal. Enkelte kommuner har hjemmesider med høy informasjonsverdi, andre har det ikke. Det er heller ikke slik at alle kommuner velger å presentere seg på nettet med egne hjemmesider. Spørsmålet er hvordan denne variasjonen skal forklares?

Hvilke vurderinger legges til grunn når en kommune velger å ikke satse på egen hjemmeside? En måte å finne svaret på er å spørre de kommunene som ikke har egne

hjemmeside om deres begrunnelse for dette. Det fremgår av tabell 11 at 8 kommuner fremhever manglende IKT-kompetanse, mens 14 viser til en stram kommuneøkonomi (70 kommuner i spørreundersøkelsen var uten hjemmeside). 45 kommuner henviser til andre årsaker, og når de bes om å angi hvilke nøyer de fleste seg med å henvise til at egne hjemmesider er underveis.

Tabell 11. Viktigste årsak til at din kommune ikke har egen hjemmeside (prosent og antallet kommuner i parentes)

Årsaker	Prosent (antallet kommuner)
Mangler kompetanse innenfor IKT	11,9 (8)
Ønskelig, men ikke mulig pga. stram økonomi	20,9 (14)
Unødvendig bruk av kommunens resurser	0 (0)
Annet	67,2 (45)
Totalt	100(67)

Tabell 12 viser at kommunene vurderer eget kunnskapsnivå på IKT-siden som relativt godt. Det er svært få kommuner som sier de har nokså dårlig eller svært dårlig kunnskapsnivå. Resultatene antyder at manglende IKT-kompetanse ikke ser ut til å påvirke kommunenes nettsatsninger i vesentlig grad.

Tabell 12. Hvordan vil du vurdere kommuneadministrasjonens generelle kunnskapsnivå når det gjelder informasjons- og kommunikasjonsteknologi?

	Prosent (kommuner i parentes)
Svært godt	8,3 (21)
Nokså godt	48,4 (123)
Verken eller	37,4 (95)
Nokså dårlig	5,9 (15)
Svært dårlig	0 (0)
Totalt	100 (254)

En annen måte å forklare variasjonen på er å ta utgangspunkt i aggregerte data på kommunenivå og kjøre disse opp mot den variasjonen vi finner med hensyn til kommunenes nettsatsninger.

For å forklare variasjonen har vi tatt utgangspunkt i kommunene som organisasjoner. Konkret betyr det at vi mener at både kommunes størrelse og deres ressursgrunnlag har betydning for hvordan deres nettsatsning arter seg. Internasjonal forskning har vist at de deler av offentlig sektor som er kommet lengst på IKT-siden kjennetegnes av at de er så store at de både har økonomiske ressurser til å utvikle sin teknologi og har så mange transaksjoner at det lønner seg (Grönlund og Ranerup 2001). Kommunene har, som kjent, svært ulik resurstilgang, både økonomisk og

personellmessig. Norske kommuner er relativt små befolkningsmessig, og det er rimelig å anta at de kommunale tjenestene i mange småkommuner ikke har det omfang som kreves for å motivere for større teknologisatsninger. Hvis målsettingen er å automatisere, eller å effektivisere, tjenestene forventer vi at tjenesteomfanget bør ha et vist volum for at en effektivisering skal lønne seg. En hypotese er kort og godt at behovet for nettbaserte løsninger ikke er like stort i småkommunene. Dagspressen ser derimot ut til å gi det motsatte inntrykk – her hevdes det ofte at de minste kommunene gjør det best på nettet fordi de kan arbeide mer fokusert, og dermed lettere få til en helhetlig tekning i satsingen på Internett (for eksempel Adresseavisen 25.05.01).

Kommunenes økonomi kan være ytterligere en viktig forklaring på variasjoner i den lokale nettsatsningen. I pressen trekkes ofte kommuneøkonomien frem som en hinder. Adresseavisen konkluderer med at «årsaken til at enkelte kommuner mangler egen hjemmeside er først og fremst penger» (25.05.01). Større kommuner har gjerne egne avdelinger som arbeider med IKT relaterte spørsmål, mens de samme problemstillingene i mange distriktskommuner behandles av enkeltindivider (gjørne informasjonssjefen). En hjemmeside kan fort bli et kostbart prosjekt. En skal ikke bare kople seg opp, det skal også settes av ressurser til vedlikehold, oppdatering og videreutvikling. Kostnadene ved å knytte seg opp mot nettet ser også ut til å øke etter hvert som maskiner og programvare blir mer spesialiserte og eksklusive (Ellegård 1999). Sørums kommun har, i følge Aftenposten, brukt en million kroner på å utvikle sine nettsider (Aftenposten 31.07.01). Med det skal sidene ha blitt lettere å administrere, og kommunen sparer derfor inn mye på driften av dem. Når hjemmesidene skal driftes trengs det altså folk til å skrive inn informasjon, formulere design og vurdere ulike tekniske løsninger.

Det er også mulig at politiske forhold kan ha betydning. Torpe og Nielsen (2002) tar, i en dansk undersøkelse, opp spørsmålet om hvorvidt kommunenes informasjonssatsninger via nettet kan være avhengig av ordførers partibok. Argumentet er at den politiske debatten skaper et inntrykk av at borgerlig styrte kommuner legger større vekt på innsyn enn sosialdemokratiske styrte kommuner. Dette er også kjent fra den norske debatten der Høyre presenterer seg som representant for det nytenkende og åpne, og har kritisert arbeiderpartiet for å bidra til å lukke beslutningsprosessene. Vi har derfor tatt med ordførerens partitilhørighet som variabel i analysen.

Dataene i analysen er hentet fra SSB sine kommunale nøkkeltall for år 2000. Teknikken som benyttes er såkalt logistisk regresjonsanalyse der hjemmeside/ikke hjemmeside er avhengig variabel¹⁹ Følgende uavhengige variabler inngår i modellen;

¹⁹ Logisk regresjon benyttes i de tilfeller der den avhengige variabelen er en 0-1 variabel (som i dette tilfellet der ikke hjemmeside = 0, og hjemmeside = 1) (se Ringdal 2001). I modellen ble det testet for den naturlige logaritmen av følgende uavhengige variabler: folketall, inntekter per

innbyggertall, inntekt per innbygger, ordførers partitilhørighet og andelen eldre over 67 år. Det fremgår av tabell 13 at det er lite å finne av signifikante resultater. Det eneste som viser seg å ha en signifikant effekt er antallet innbyggere i kommunene, og effekten av folketallet øker når de andre variablene introduseres i modellen (p 0,002). Oddsratioen (OR) for at en mer folkerike kommune skal ha en hjemmeside er 1,539. Hvis oddsen er OR=1, skal det tolkes slik at oddsen er lik for både store og små kommuner. I dette tilfellet viser analysen at oddsen (sannsynligheten) for at en større kommune skal ha en hjemmeside er 53.9 prosent større enn for en småkommune ($100(OR-1)=100(1,539-1)=53,9$).

Tabell 13. Logisk regresjonsanalyse med hjemmeside/ikke hjemmeside som avhengig variabel (signifikante resultat med kursiv)

Modell	Variabler	B	S.E.	Wald	P	OR
1	Folketall	0,365	0,106	11,848	<i>0,001</i>	<i>1,441</i>
2	Folketall	0,431	0,137	9,848	<i>0,002</i>	<i>1,539</i>
	Andelen eldre	0,988	0,580	2,902	0,088	2,686
	Inntekt per innbygger	1,609	1,368	1,382	0,240	4,997
	Høyre ordfører	-0,070	0,357	0,039	0,844	0,932
	Arbeiderparti ordfører	-0,067	0,306	0,048	0,826	0,935
	SP ordfører	0,479	0,341	1,978	0,160	1,615

B: logistiske regresjonskoeffisienter, S.E: regresjonskoeffisientens standardfeil, Wald: teststørrelse inkludert frihetsgradene, P: signifikanssannsynligheten, OR: oddsratioet er antilogaritmen av B, eller $\exp(b)$.

Altså, kommuner uten egen hjemmeside er først og fremst kjennetegnet av at de er små. Det betyr ikke det samme som at småkommuner ikke kan ha en aktiv nettsatsning, og kan oppnå svært gode resultater. Eksempler på det er Nord-Odal i Hedmark, Sørumsund i Akershus og Kvam i Hardanger. Blant de ti kandidatene som ble nominert til årets nettpreis i 2002 var det også relativt mange småkommuner blant de nominerte (Levanger, Kvam, Ulvik, Nord-Odal og Ølen blant annet) (Kommunal Rapport 24.04.02).²⁰ Juryens begrunnelse for å gi en av prisene til Kvam kommune var at «vinneren viser med all tydelighet at man ikke trenger være stor for å være best... til og med ordføreren oppdaterer siden sin» (Kommunal Rapport 06.05.02). Åpenhetsprisen ble gitt til Levanger kommune. Likevel ser det ut til at småkommunene er svært avhengig av å ha

innbygger, og andelen over 67 år. Ordførers partitilhørighet ble tatt med som dummy variabler (ap=1, H=1 og SP=1).

²⁰ I 2002 gikk Kommunal Rapport, Statskonsult og nettstedet norge.no sammen om å kåre de beste offentlige nettstedene. Det deles nå ut tre utmerkelser; pris for beste statlige nettsted – for beste kommunale eller fylkeskommunale nettsted – samt en åpenhetspris til en kommune.

ildsjeler i kommuneadministrasjonen på dette området – mennesker som setter IKT på dagsorden og som har teknisk kompetanse til å arbeide frem gode løsninger. Informasjonssjefen i Porsgrunn kommune sier at *«uten entusiaster stopper Norge – og jeg gjør det med venstre hånd ved siden av jobben som informasjonssjef»* (Forbrukerrapporten 5/01). Dette bekreftes i vår spørreundersøkelser, behovet for ildsjeler som tar tak i disse problemstillingene understrekes av mange kommuner (for eksempel Vindafjord kommune). Molde kommune skriver at *«å implementere dette (nye intranett og internettsider) tar tid og krever ressurser... Vi hadde aldri klart å få opp dette uten egen web-redaktør som fulgte opp redaktørene ute i organisasjonen....Oppgaven som redaktør kommer på toppen av andre arbeidsoppgaver...Motivasjon er derfor viktig»*. Svenske undersøkelser viser også at størrelse har en positiv effekt, det samme har tidligere informasjonsvirksomhet (Åström 2002). Likevel, også i Sverige er mange småkommuner representert blant de kommuner med gode resultater på IKT-siden, og satsningen bunner gjerne i et personlig engasjement (Svenske Kommunförbundet 2/01). Når det gjelder danske kommuner finner en at mindre kommuner har betydelig større problemer med å skaffe IKT-kompetent arbeidskraft, enn tilfelle er i de større kommunene (Danmarks Statistik 2002). I et demokratisk perspektiv er det ikke uproblematisk at innbyggernes tilbud på IKOT-siden ser ut til å være avhengig av et personlig, og kanskje individuelt, engasjement internt i kommuneadministrasjonen.

Hva så med variasjonen mellom de kommunene som faktisk har egne hjemmesider? Her har vi kjørt en vanlig multipl regresjonsanalyse der avhengig variabel er de kommunale hjemmesidenes informasjonsverdi, altså antallet poeng på informasjonsindeksen (se figur 5, maks score 17 poeng). De uavhengige variablene er de samme som i den foregående analysen. Tabell 14 viser at resultatet er identisk – det eneste som slår signifikant ut er folketallet ($t=4,234$, $p=0,000$, markert med kursiv). Det ser altså ut til å være en positiv sammenheng mellom folketallet i en kommune og omfanget av lokaldemokratisk informasjon på hjemmesidene.

Tabell 14. Multippel regresjon: Avhengig variabel informasjonsindeksen i norske kommuner 2001. (Antall enheter er 309)*

Uavhengige variabler	Beta	T	P - Sig
Folketall	0,252	4,234	0,000
Andelen eldre	0,087	1,434	0,152
Inntekt per innbygger	0,123	1,848	0,065
Høyre ordfører	-0,004	-,069	0,945
DNA ordfører	0,017	0,258	0,797
SP ordfører	0,105	1,711	0,088

* Med unntak av dummy-variablene for ordførers partitilhørighet, har variablene vært utsatt for en (naturlig) logartimetransformasjon.

I den offentlige debatten har det skapt en viss oppmerksomhet at ikke alle kommuner har egne nettsider, og at ambisjonsnivået i flere kommuner tilsynelatende ser ut til å være lavt. Vi mener at denne variasjonen ikke bør komme som en overraskelse. En kan vanskelig argumentere for at de små kommunene har et så stort volum på sine tjenester at omfattende investeringer på IT siden lønner seg. Det som derimot er overraskende er at folkerike og sentrale kommuner som Skedsmo (Akershus), Hamar (Hedmark) og Gjøvik (Oppland) ikke hadde fungerende nettsider i 2001. Videre at en kommune som Voss, som satser sterkt på å tiltrekke seg IKT-relaterte arbeidsplasser, per dags dato ikke har egen hjemmeside. Beslutningen om å gå på nett eller ikke ser ut til å bli vurdert opp mot i hvilken grad dette kan ha betydning for de tjenestene kommunene skal tilby. Små kommuner har sannsynligvis lite å hente på å basere seg på en elektronisk betjening av innbyggerne, og legger derfor færre resurser i dette arbeidet. Likevel, bør det pekes på at et mer ustrakt samarbeid mellom kommuner når det gjelder nettløsninger kan gi en effektivitetsgevinst, og det er da også i denne retningen vi ser at utviklingen går (for eksempel når det gjelder innkjøp, regnskap osv.)

En indikator på kommunenes engasjement for arbeidet med nettjenestene er hvorvidt aktiviteten på sidene registreres – for eksempel antallet besøkende og hvilke tjenester som etterspørres. Kommunal Rapport gjennomførte i mai måned 20001 en undersøkelse av besøkstall på de kommunale hjemmesidene, og bare 51 kommuner svarte på henvendelsen, samtidig som en rekke kommuner manglet god statistikk og ikke kunne gi nøyaktige svar (Kommunal Rapport 25.06.01). Vår analyse viser det samme. Vi ba kommunene om å angi et omtrentlig tall for hvor mange besøk hjemmesidene hadde ukentlig, og 86 av 255 kommuner satte et spørsmålstegn (33 prosent av totalt 255 kommuner). For de kommuner som anga et tall var det også mange som satte spørsmålstegn bak tallet. Dette betyr at kommunene i svært liten grad

foretar en slik registrering. Vi spurte også hvorvidt kommunene hadde klare retningslinjer for hvordan henvendelser via e-post skal behandles, og som det fremgår av tabell 15 hadde 20 prosent av kommunene ikke slike retningslinjer. Dette er overraskende gitt at regjeringen for tre år siden la opp til en målsetting om at elektronisk kommunikasjon skulle bli like akseptert, tillitsvekkende og ha samme juridiske holdbarhet som tradisjonell skriftlig kommunikasjon (e-Norge 2005:9).

Tabell 15. Har kommunen retningslinjer for hvordan henvendelser via epost skal behandles? (Prosent og antallet kommuner)

	Prosent (antall kommuner)
Ja	79.1 (257)
Nei	20 (65)
Vet ikke	0,9 (3)
Totalt	100 (325)

Resultatene kan tyde på at kommunene i så fall vet lite om hva innbyggerne reelt sett er interessert i. Det må også være et paradoks at kommuner som legger mye penger i å utvikle nettløsninger ikke ser ut til å være særlig interessert i å fange opp hva brukerne av hjemmesidene er interessert i. Det kan igjen bety at hjemmesidene primært fungerer som et ansikt utad, og som en måte å signalisere at en tilpasser seg kravet om å drive en moderne forvaltningspolitikk.

Elektronisk forvaltning/elektronisk demokrati: Noen utviklingstrekk

Temaet for denne undersøkelsen har primært vært kommunene som politiske institusjoner. Likevel er det ingen tvil om at trykket på IKT-siden legges på kommunene rolle som tjenesteleverandør. Regjeringens handlingsplan for IKT-satsningen i offentlig sektor legger, som vi har sett, opp til at; «*informasjonsteknologi skal brukes til å effektivisere offentlig sektor og tilby nye og bedre tjenester til brukerne*» (e-norge 2005:5), og at; «*elektronisk saksbehandling skal bli den vanlige arbeidsformen i offentlig forvaltning*» (ibid:23). Når vi vet at det kommunale forbruket i dag representerer to tredeler av det samlede offentlige forbruket (Hagen og Sørensen 1997), og at sysselsettingen i kommunesektoren har firedoblet seg fra 93 200 årsverk i 1962 til 380 000 årsverk i 1995, sier det seg selv at det som skjer på IKT-siden i kommunesektoren har stor betydning for hvorvidt disse målsettingene kan realiseres.

Kommunene spiller altså vital funksjon både når det gjelder oppgaveløsning, og tjenesteutøving, i en etter hvert svært så omfattende norsk velferdsstat. Dette står da også i fokus for svært mange kommuners arbeid med informasjonsteknologien, ikke minst i arbeidet med utviklingen av lokale servicekontorer. Denne kartleggingen viser

at norske kommuner er langt bedre på offentlig service enn på demokrati. Demokratisiden oppfattes mer som en sidegevinst av større innsyn i det offentliges virksomhet. Åsmund Bryggfeld, IT-konsulent i Levanger kommune, som mottok prisen for beste nettkommune i 2000, illustrerer dette på en god måte i et intervju med Adressavisen (21.05.01); «*vår oppgave er å informere og opplyse våre egne innbyggere om hva kommunen kan yte av tjenester*».

I hvilken grad kan vi si at det som foregår av IKT utvikling på kommunesektoren står i stil med regjeringens ambisjoner på feltet? Svaret på spørsmålet må sies å være negativt. Når det gjelder offentlig service er det ført og fremst det lokale kultur- og organisasjonsliv, samt turistinformasjon, som er lett tilgjengelig via kommunenes hjemmesider. Enkelte hjemmesider domineres totalt av det vi kan kalle turist- og næringslivsinformasjon. Det fremgår av tabell 16 at kommunene er dyktige til å gjøre reklame for seg selv som turistmål – til å informere om det lokale nærings- og organisasjonslivet – og til å gi en oversikt over aktuelle kultur- og fritidsaktiviteter. 46 kommuner gir informasjon på minst ett fremmedspråk, og som regel er dette en kort presentasjon av kommunen myntet mot turister. Selv om vi ikke har gått bredt ut og kodet all offentlig informasjon som finnes på hjemmesidene kan sidene ikke sies å være et samlingspunkt for offentlig informasjon, det være seg linker til lokale arbeidskontorer, trygdekontorer osv. Knappt halvparten av kommunene har en link til en offentlig informasjonstjener. Det fremgår videre at 128 kommuner (41.4%) har en egen lokal søkemotor på nettsiden. Kvaliteten på disse søketjenestene er ikke testet. Kommunene er derimot mindre flinke til å svare på spørsmål, for eksempel om hvordan man kan be om hjelp via nettet eller klage på en kommunal beslutning.

Likevel, kategorien elektroniske skjemaer ser ut til å være i vekst. Slike skjema kan i dag hentes ned og skrives ut i 145 kommuner (46.9 prosent). Likevel er det kun i svært få kommuner slike skjema kan sendes elektronisk. En årsak til dette er at innføring, og bruk av, elektronisk signatur er en viktig forutsetning for det skal satses på slike tjenester. Regjeringen legger opp til at innen utgangen av 2005 skal ha lagt forholdene til rett for allmenn bruk av standardbaserte elektroniske signaturer (e-norge 2005:15). At dette er et problem kan Asker kommune fortelle om; 65 prosent av barnehagesøknadene ble våren 2002 levert via nettet (av totalt 1330 søknader), men kommunene må likevel sende svar i vanlig brev siden foreldres ja til barnehageplass må returneres med signatur, og dermed på papir. Dette betyr at det fremdeles ser ut til å være lite å hente av effektivisering i selve saksbehandlingen. Samtidig er det grunn til å tro at utviklingen i retning av flere selvbetjeningstjenester vil skyte i været når en personlig digital signatur for den enkelte av oss er på plass. Her er det nylig lansert to interessante prosjekter;

Oppdal kommune skal gi samtlige innbyggere smartkort og en løsning for elektroniske skjema (se www.digi.no). Tanken er å spre smartkortlesere og smartkort

til så mange av de 3000 husstandene som mulig, samtidig som kommunen skal åpne sine tjenester for elektronisk bruk. I praksis er det her snakk om det samme kortet som blant annet Norsk Tippings brukere nå får.

Lillesand kommunen skal være pilotkommune i prosjektet *Min kommune* i samarbeid med datafirmaet Acos (KR 30.10.02). Innbyggerne skal her kunne identifisere seg via kommunens nettsted, og slik få opp en personalisert side der en kan sjekke statusen for kommunens behandling av saker som angår en. Kommunen starter med 4 tjenester (avlesing av vannmåler, barnehagesøknad, brev til kommunen, og jobbsøknad), og tanken er at det ikke bare skal gi bedre service, men at innbyggerne skal bidra til å assistere kommunen ved at de taster inn opplysningene selv.

Tabell 16 Offentlig service på kommunenes hjemmesider (Prosent og antall kommuner i parentes N=309)

Tjenester	Ja	Nei
Hente eller sende elektroniske skjema	46.9 (145)	53.1 (164)
Overnattingsmuligheter i kommunen	46.0 (142)	54.0 (167)
Informasjon om lokale severdigheter	80.6 (249)	19.4 (60)
Oversikt over service/shoppingsmuligheter lokalt	26.2 (81)	73.8 (228)
Egen lokal søkemotor	41.4 (128)	58.6 (181)
Fremmedspråklig informasjon	14.9 (46)	85.1 (263)
Link til nyhetsmedier (lokalt, regionalt eller nasjonalt)	53.4 (165)	46.6 (144)
Link til offentlige informasjonstjenester (norge.no, osv)	53.4 (165)	46.6 (144)
Link til Kommunenes Sentralforbund	27.8 (86)	72.2 (223)
Link til Kommuneforbundet/andre faglige organisasjoner	2.6 (8)	97.4 (301)
Link til lokale lag/organisasjoner	69.3 (214)	30.7 (95)
Link til lokalt næringsliv	70.9 (219)	29.1 (90)
Link til lokalt turistkontor	53.4 (165)	46.6 (144)

Et blikk over på våre naboland viser at de elektroniske tjenester ser ut til å være mer utviklet i Danmark enn tilfelle er både i Norge og Sverige. I Danmark kan kommunale skjema lastes ned i 9 av 10 kommuner, samtidig som elektroniske betalingstjenester er et særlig vekstområde (altså betaling via Dankort eller PBS via hjemmesidene) (Danmarks Statistik 2002). Mest utbredt er muligheten for å lage betalingsavtaler med PBS, for eksempel for institusjonsplasser. En forventet at nesten halvparten av kommunene – 49 prosent – hadde en slik mulighet innen utgangen av 2001, og i alt 61 prosent forventes å tilby PBS innen utgangen av 2002. Mange danske kommuner har også innført on-line elektronisk betaling (for eksempel med Dankort). 12 prosent forventes å tilby en slik mulighet i 2001 med en forventet stigning til 27 prosent i 2002.

Erfaringer fra Sverige viser at mange kommuner samarbeider om å utvikle elektroniske tjenester. I Blekinge har for eksempel flere kommuner gått sammen om å

lage en skjemabank der innbyggerne kan fylle ut og sende skjema on-line eller skrive dem ut (Wide og Gustafsson 20001). Slikt samarbeid er også under utvikling i Norge, men KS rapporterer at bare en av ti kommuner har formalisert et slikt samarbeid (KR 09.10.02). De tre Hedmarkskommunene, Åmot, Engerdal og Trysil, har for eksempel tatt initiativ til en lansering av digital saksbehandling for hele landet (KR 14.03.01). Målsettingen med prosjektet, da det ble lansert, var å etablere et senter der all regelstyrt informasjon som trengs for å behandle kommunale saker skulle legges inn i et datasystem. Av kommunesektorens 1200–1300 skjemaer mente en at mange kunne behandles elektronisk, uten at en saksbehandler tar i skjemaet (for eksempel barnehagesøknader i kommuner med full dekning). Gjennom det såkalte FosenPortalen har 9 kommuner i Trøndelag gått sammen om å gjøre de kommunale tjenestene mer tilgjengelige på nett. Flere andre kommuner samarbeider om å utvikle elektroniske betalingsrutiner, særlig internt. I nabokommunene Time og Klepp på Jæren blir alle innkomne faktura skannet inn i et sentralt fakturamottak, samtidig som avdelingene kan foreta sine bestillinger i ett felles datasystem (Kommunal Rapport 30.01.02). På Vestlandet har 14 kommuner gått sammen om en sentralisert IT-løsning, som omfatter både lønns-, regnskaps-, økonomi-, bibliotek- og administrasjonssystemer. Tysvær kommune er ansvarlig for driften og leier ut IKT-tjenester til resten av kommunene (Finansavisen 23.09.02). Et annet interessant samarbeidprosjekt er det såkalte LivsIT prosjektet der rundt 20 kommuner fra Akershus og Østfold har gått sammen for å gjøre det lettere for folk å få hjelp av det offentlige via nettet (KR 18.09.02). Prosjektet har ambisjon om å lage en løsning som kan sy sammen både den kommunale og statlige informasjonen. Informasjonen som ligger på nettet vil bli klassifisert i forhold til forskjellige livssituasjoner, slik at informasjonen kan presenteres helhetlig sett fra brukerens ståsted (se www.livsit.info/). Statskonsult har ansvaret for å utarbeide en standard for hvilken struktur den statlige informasjonen skal ha, en struktur som skal kunne benyttes på ethvert kommunalt nettsted. Formålet er at informasjonen skal kunne knyttes til den enkelte livssituasjon, og at denne informasjonen skal være gjenkjennelig fra kommune til kommune.²¹ Bruken av IKT er også sentral i utviklingen av lokale servicekontorer, der målsettingen er gode nettbaserte tjenester skal bidra til at flere brukere vil benytte tjenestene direkte fra egen PC. Servicekontorene kan «etablere sin virksomhet som en nettportal, ved at kontorets samlede tjenester i kommunen presenteres og gis tilgang til via Internett (se www.servicekontorer.no).

En forklaring på at forholdsvis få kommuner har satset ressurser på sine nettsider kan være at de ikke opplever det som et behov. De kommuniserer med innbyggerne på andre måter. Det kan også være en forklaring på at departementale målformuleringer ikke får praktisk gjennomslag på kommunalt nivå. Vi stilte

²¹ Prosjektet har definert mellom ti og tolv livssituasjoner som brukeren kan velge fra, slik at en raskt skal kunne finne den informasjonen en ønsker.

spørsmålet om kommunene oppfattet nettet som en viktig kommunikasjonskanal i forhold til innbyggerne, og resultatet tyder ikke på at kommunene betrakter dette som uviktig. I overkant av 90 prosent av kommunene svarer nokså viktig eller svært viktig på dette spørsmålet (tabell 17). Dette, kombinert med regjeringens målsettinger, antyder at teknologien kommer til å bli stadig viktigere i innbyggernes møte med kommunene.

Tabell 17. Hvor viktig vil du si at informasjons- og kommunikasjonsteknologien er for kommunens kommunikasjon med innbyggerne? (Prosent og antallet kommuner)

	Prosent (antall kommuner)
Svært viktig	47,4 (120)
Nokså viktig	42,7 (108)
Verken eller	7,5 (19)
Nokså lite viktig	2,0 (5)
Svært lite viktig	0,4 (1)
Totalt	100 (253)

Svært mange kommuner har dag også planer om å fornye og oppgradere sine hjemmesider. Ikke minst bidrar arbeidet med lokale servicekontorer til dette (elektronisk kundetorg). Som det fremgår av tabell 18 er det fremdeles mange kommuner som ikke har et fungerende intranett på plass, og en rekke kommuner sier at de prioriterer intranett før en går videre med å utvikle nettsidene (for eksempel Årdal kommune). Gjøvik kommune har i gang en omfattende tjenesterettet satsning i forbindelse med servicetorg og skriver at «dagens hjemmeside er en veldig begrenset løsning med hovedvekt på stillingsannonser, lenker pluss noe mer....Kommunen har under arbeid en langt mer omfattende løsning i forbindelse med utviklingen av servicetorg og intranett». Farsund kommune «satser på å utvikle intranett slik at dette blir vel fungerende, for så å implementere saksbehandlingssystemer slik at saker kan lyses ut på nettet sammen med søknadsskjema». Rygge kommune skriver at «vår 'hjemmeside' er foreløpig elendig med det er altså et bevist valg på bakgrunn av manglende intranett». Kommuneforlaget har inngått en interessant samarbeidsavtale med Smaalensveven – et interkommunalt samarbeid mellom 10 kommuner i indre Østfold – der målsettingen er å utvikle en teknisk plattform for utarbeidelse av felles tjenestebeskrivelser (KS Aktuelt nr.4 2002). Problemet er ofte at den informasjonen og interaktiviteten som gjøres tilgjengelig via de kommunale hjemmesidene i liten grad er gjenkjennelig fra kommune til kommune.

Tabell 18. Har kommunen et eget intranett, der tilgangen er begrenset til kommunalt ansatte/heltidspolitikere? (Prosent og antallet kommuner)

	Prosent (antall kommuner)
Ja	48,3 (157)
Nei	51,7 (167)
Totalt	100 (324)

I spørreundersøkelsen har vi derfor vært opptatt av å prøve av fange opp hvilken retning utviklingen kan komme til å gå. Det har vi gjort gjennom å be kommunene spesifisere hvilke målgrupper deres hjemmesider retter seg mot – hvilket innhold de selv mener er viktig – og hvilke planer de har for fremtiden.

Tabell 19 forteller oss hvilke målgrupper kommunene har for sine nettsider. Svarene bekrefter det vi tidligere har slått fast – det er en klar orientering mot brukerne av kommunale tjenester. Likevel, de lokalpolitisk engasjerte oppfattes også som viktige brukergrupper, på linje med mediene. Videre ser vi at knappe 65 prosent av kommunene ser på turistene som enten en ganske viktig eller svært viktig målgruppe. Det bekrefter det vi har sett tidligere, at enkelte kommuner nesten utelukkende bruker hjemmesidene til turistinformasjon. I de større kommunene er det forsvinnende lite turistinformasjon på hjemmesidene. En forklaring på dette er at vi her har å gjøre med kommuner som har egne nettsider for denne typen informasjon. Spørreskjemaet inneholdt også en åpen kategori der kommunene selv kunne skrive inn målgrupper som ikke ble fanget opp i skjemaet. Utflyttere (særlig ungdom), og hytteeiere ble her sett på som viktige målgrupper for mange kommuner.

Tabell 19. Kommuner kan ønske å nå ulike grupper gjennom sin hjemmeside. Hvor viktig vil du si at følgende grupper er for din kommune? (Prosent og antallet kommuner i parentes)

	Svært viktig	Ganske viktig	Verken eller	Lite viktig	Ikke viktig	Totalt
Turister	21,8(55)	43,7(110)	21,0(53)	10,7(27)	2,8(7)	100(252)
Brukere (tjenester)	83,8(212)	13,8(35)	0,8(2)	0,4(1)	1,2(3)	100(253)
Lokalpolitisk engasjerte	48,0(121)	38,1(96)	10,3(26)	2,4(6)	1,2(3)	100(252)
Presse/Journalister	45,5(112)	37,0(91)	13,0(32)	2,8(7)	1,6(4)	100(246)

Tabell 20 forteller oss noe hvordan innholdet på hjemmesidene vurderes av kommunene selv. Mønsteret er det samme – informasjon om de kommunale tjenestene blir oppfattet som viktigere enn informasjon om lokalpolitiske forhold. I overkant av 90 prosent mener informasjon om de kommunale tjenestene er nokså viktig eller svært viktig. Egne lokalpolitiske debattsider oppfattes som lite viktig. Dette kan dels komme av at de fleste kommuner ikke har slike sider, men illustrerer samtidig at regjeringens

målsetting om at nettet; «som arena for informasjon, dialog og kunnskapsutvikling skal brukes målrettet for å stimulere til desentralisering av beslutninger og bedre innsyn i offentlige forhold» – ikke har slått igjennom på kommunesektoren. Spesielt gjelder dette dialogdelen. Vi har tidligere registrert at kommunene oppfatter nettet som en viktig kommunikasjonskanal i relasjon til innbyggerne. Imidlertid kan det synes som om det er informasjonsaspektet som er det viktigste for kommunene, ikke dialogaspektet.

Tabell 20. Når det gjelder innholdet på kommunens hjemmeside – hvor viktig er følgende innhold? (Prosent og antallet kommuner i parentes)

	Svært viktig	Nokså viktig	Verken eller	Nokså uviktig	Svært uviktig	Totalt
Turistinformasjon	22,9(57)	36,5(91)	22,9(57)	11,2(28)	6,4(16)	100(249)
Lokalpolitisk info	49,0(124)	38,7(98)	7,1(18)	2,4(6)	2,8(7)	100(253)
Kommunalpolitisk org.	21,3(54)	45,8(116)	26,9(68)	3,2(8)	2,8(7)	100(253)
Generelle/lokale nyheter	33,5(84)	33,1(83)	16,3(41)	9,2(23)	8,0(20)	100(251)
Kommunale tjenester	71,9(182)	19,0(48)	5,1(13)	1,6(4)	2,4(6)	100(253)
Lokalpolitiske debattsid.	5,0(11)	20,3(45)	36,5(81)	18,5(41)	19,8(44)	100(222)

Tabell 21 sier noe om hvilke planer kommunene har for fremtidige tjenester på nett. Spørsmålene er dels motivert av utviklingen i andre land og av de ambisjonene regjeringen har lagt opp til om en elektroniske forvaltning. Større bruk av elektroniske søknadsskjema topper listen, mens innføringen av et elektronisk saksbehandlings-system kommer som en god nummer to. Likevel, resultatene antyder at regjeringens målsetting om at elektronisk saksbehandling skal bli den vanlige arbeidsformen i offentlig forvaltning ikke ser ut til å ha fått gjennomslag i kommunene. 30 prosent har ikke planer om å innføre elektronisk saksbehandling, mens 18,4 prosent av kommunene svarer vet ikke. Det er også overraskende, gitt den utviklingen vi blant annet har sett i Danmark, at knappe 52 prosent sier de ikke har planer om å introdusere digitale betalingstjenester. Betaling for kommunale tjenester er svært lite utbredt i kommunene, 4,8 prosent av kommunene har en slik mulighet (12 kommuner). Et eksempel er Hamar som tilbyr alle innbyggere å betale regningene elektronisk, og tilbudet på nettet er koplet direkte mot kommunens egne systemer (Kommunal Rapport 06.03.02).

Tabell 21. Planlegger din kommune å ta i bruk noen av de følgende elektroniske tjenester? (Prosent og antallet kommuner)

	Ja	Nei	Har	Vet ikke	Totalt
Elektroniske søknadsskjema	74,2(187)	2,8(7)	19,4(49)	3,6(9)	100(252)
Digitale betalingstjenester	22,2(55)	51,6(128)	4,8(12)	21,4(53)	100(248)
Elektronisk saksbehandling	44,4(111)	30,0(75)	7,2(18)	18,4(46)	100(250)
Elektronisk abonnement på lokale nyheter	12,5(31)	58,9(146)	6,5(16)	22,2(55)	100(248)

Tabell 22 tar tak i de forbedringsmuligheter kommunene mener de har når det gjelder hjemmesidene. Det fremgår at en stor andel kommuner er opptatt av å få til en raskere oppdatering av de beslutninger som tas i kommunestyre og formannskap. Dette kan, som vi tidligere har vært inne på, bety at denne oppdateringen ikke ivaretas tilfredsstillende i dag. Svært mange er også opptatt av å forbedre den generelle kommunikasjonen med innbyggerne. Større bruk av elektroniske skjema kommer her på en tredje plass over de områder en ser på som viktig å forbedre.

Tabell 22. Når det gjelder kommunes arbeid med elektroniske tjenester, i hvilken grad mener du følgende områder er viktige å forbedre? (Prosent og antallet kommuner i parentes)

	Svært viktig	Nokså viktig	Verken eller	Nokså uviktig	Svært uviktig	N= 100%
Rask oppdatering.: Lokale nyheter	40,4(103)	37,3(103)	14,9(38)	6,7(17)	0,8(2)	255
Rask oppdatering: Beslutninger i kommunestyre og formannskap	67,3(171)	26,8(68)	4,7(12)	1,2(3)	-	254
Mer elektroniske søknadsskjema	56,9(144)	37,5(95)	4,0(10)	0,8(2)	0,8(2)	253
Bedre kommunikasjon med innbyggerne	69,2(175)	27,7(70)	2,4(6)	0,8(2)	-	253
Utvikle digitale betalingstjenester	12,3(31)	33,3(84)	40,5(102)	11,9(30)	2,0(5)	252

Oppsummering

Kommunal Rapport (06.04.01) slår fast at mange kommunale hjemmesider ligger på grensen av hva som er mulig å vurdere. Det er en konklusjon vi er enig i. Flere kommuner ligger i et grenseland mellom det å ha et nettsted, og ikke ha et. Flere

nettsider inneholder utelukkende statisk offentlig kontaktinformasjon – såkalt enveiskommunikasjon – informasjon som sjelden oppdateres. Men, det er også mange kommuner som har dynamiske og levende sider med – lokalt oppdaterte nyheter, postlister, elektroniske søknadsskjemaer og oversikt over pågående prosjekter og kommende møter. I vurderingen av kommunenes nettsatsinger er det lett å glemme hvor nytt Internett er. Tar vi hensyn til det, og at kommunene nødvendigvis må ha svært ulike behov når det gjelder å utvikle elektroniske tjenester, er kommunene langt bedre enn deres rykte skulle tilsi. Det pågår mye utviklingsarbeid og mange småkommuner har allerede utviklet imponerende gode og dynamiske hjemmesider.

Denne kartleggingen viser at norske kommuner er tilgjengelige på nettet – de fleste kan nås via elektronisk post, og et klart flertall er representert på nettet med egne hjemmesider. Hovedkonklusjonen er at ambisjonsnivået og innholdet på kommunenes hjemmesider er svært varierende. Enkelte kommuner tilbyr mye informasjon, mens andre innskrenker seg til å henvise avsenderen til en adresse eller et telefonnummer.

Hjemmesidene behandles i mange kommuner som en form for «hobby-virksomhet», noe som ligger på siden av kommunens ordinære arbeid. Utviklingen ser derimot ut til å gå i retning av større profesjonalisering. Ikke minst den store økningen i antallet kommuner på nett, og at nykommerne gjerne velger velutviklede tekniske løsninger, tyder på det. Likevel, det er fremdeles lite peker i retning av at teknologien som sådan har forandret særlig mye på måten norske kommuner fungerer på. Teknologien er rettet mot å støtte den tradisjonelle, formelle representative politiske prosessen. Teknologien benyttes først og fremst som et informasjonsverktøy, samtidig som enveiskommunikasjonen dominerer. Når kommunene går på nett ser det ikke ut til å være den folkelige politiske deltakelsen som står i sentrum, men de tjenestene som kommunene tilbyr. Det fokuseres på de «servicefordelene» teknologien kan gi innbyggerne – borgerrollen vektlegges altså mindre enn «medeierrollen.»

Kommunene er gode til å informere om lokaldemokratiske prosesser, men mindre gode til å la innbyggerne aktivt utøve demokratisk innflytelse via hjemmesidene. Forsøk med sikte på å øke det folkelige engasjementet – via diskusjon eller direkte beslutninger – er sjeldne, og ser ikke ut til å fungere særlig godt. Det gis ikke informasjon om hvordan resultatene fra diskusjonen håndteres, og debattforaene fremstår som svært uforpliktende. En av de viktigste årsakene til at dette ser ut til å være at de ikke koples opp mot den politiske saksbehandlingsgangen i kommunene, og at lokalpolitikere ikke engasjerer seg i debatten. Kommunepolitikernes tilgjengelighet via e-post er også begrenset (i forhold til administrasjonen). Den lokalpolitiske debatten har definitivt ikke flyttet over på nettet. Kommunenes nettsted brukes altså sjelden av politikere for å konsultere innbyggerne.

Det er videre slående at lokalpolitikere i så liten grad ser ut til å være involvert i kommunenes nettsatsninger, og at det først og fremst er kommunen som tjeneste-

leverandør som er tilgjengelig på nettet. Det er naturlig å reise spørsmålet om ikke dette kan bety at økt bruk av IKT styrker administrasjonens rolle i lokalpolitikken? Internasjonal forskning antyder at i og med at administrasjonen sitter på en rekke elektroniske verktøy som gjør dem i stand til å artikulere interessene til grupper av befolkningen, vil utviklingen bety at makt forskyves fra politikerne til administrasjonen (Snellen 2001). Hvis dette er riktig, så er det noe som bør bekymre politikerne.

Profesjonelle teknologileverandører spiller en økende rolle i kommunenes nettsatsninger. På demokratisiden er dette særlig tydelig i den internasjonale forsøksvirksomheten innenfor området IKT og demokrati (blant annet i Kalix). Bredt anlagte forsøk ser ikke ut til å være mulig uten profesjonell hjelp (Grönlund 2001), men samtidig er dette ikke uproblematisk. Foreløpig vet vi ikke noe om hva det betyr at teknologileverandører stiller opp som forvaltnings- og demokratikonsulenter i kommunene. Her åpnes det flere prinsipielle spørsmål, som; Vil dette trekke forvaltningen og demokratiet i bestemte retninger? Dominerer visse leverandører, og kan dette i så falle før til lokal standardisering? Hva tenker disse leverandørene om forvaltning og demokrati?

Nå må det sies at teknologien i seg selv ikke bidrar til mer eller bedre deltakelse, eller utløser en plutselig politisk interesse. Barber (1999) peker nettopp på at den virkelige utfordringen er politisk, ikke teknisk, og at hvis demokratiet skal dra fordeler av teknikken må en starte med politikken, ikke teknikken. Dette er en oppgave som partiene og kommunene selv må ta tak i gjennom å sette saker som opptar folk på dagsorden. Nygren (2001) illustrerer dette godt i en undersøkelse av hvilke bilder som gis av de svenske kommunene i lokalpressen kontra de kommunale hjemmesidene. Det er to ulike verdener som presenteres. I de lokale medier domineres bilde av kommuner preget av nedskjæringer, og de kontroversielle sidene av kommunale forslag løftes frem. De kommunale hjemmesidene derimot, presenterer kommunale planer og budsjetter samlet, tegner de store linjene og får ikke med det omstridte og kontroversielle. Lokalpressenes redaktører betrakter kommunenes hjemmesider som propagandasider preget av manglende troverdighet og en overvurdering av kommunenes muligheter til å nå ut til sine innbyggere. Dette er et bilde vi til en viss grad kan kjenne igjen.

Når det gjelder variasjonen mellom kommunene har vi sett at befolkningsstørrelse ser ut til å forklare både hvorvidt kommuner lar seg representere på nettet eller ikke, og det omfanget av informasjon om lokaldemokratiet som faktisk finnes der. Dette forhindrer ikke at mange småkommuner har fått til et svært positivt resultat. Likevel, resultatet tyder på at kommunestørrelse spiller en rolle for beslutningen om å gå på nett eller ikke, og avgjør til en viss grad hvor godt resultatet blir. Småkommunene har kort og godt ikke det volumet på sine tjenester som skal til for at

investeringen i elektroniske tjenester lønner seg. Dette er forhold som peker i retning av et ustrakt samarbeid mellom kommunene vil tvinge seg frem hvis regjeringens målsettinger om en elektronisk forvaltning skal kunne nås. I dag ser det ut til at utformingen av hjemmesidene i mange småkommuner er et resultat at det finnes en kommuneadministrasjon som har kompetanse og engasjement til å ta tak i problemstillingen. Kommunene har ansvar for tunge fagområder som krever spesialistkompetanse (Rattsø 2002), og som kanskje i takt med utvikling i retning av en mer elektronisk forvaltning vil kreve større teknologikompetanse. Kommunene har, i et slikt perspektiv, mye å hente på å samarbeide om disse tjenestene.

Litteratur

- Abrahamson, Mark A. og Grandy E. Means (2001) *E-Government 2001*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Barber, Benjamin R. (1999) «En plats för kommers eller en plats för oss? IT i demokratiteoretiskt ljus». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Davis, Richard (1999) *The Web of Politics – The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford: Oxford University Press.
- Eide, Martin (red) (2001) *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal.
- Ellergård, Kajsa (1999) «I spänningsfältet mellan social intressegemenskap och geografisk närhet. Försätter IKT den geografiskt förankrade demokratin i kläm?» I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Hoff, Jens, Karl Löfgren og Sune Johansen (1999) *Internet og demokrati. Erfaringer fra kommunalvalget 1997*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Grönlund, Åke (2001) *IT, demokrati och medborgarnas deltagande*. Stockholm: Teledok Rapport 142.
- Grönlund, Åke og Agneta Ranerup (red) (2001) *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Ilshammar, Lars (1999) «IT i demokratin eller IT-demokrati. Teknologi och demokratisering i historiskt perspektiv. I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Jensen, Thor Øivind (2000) «Internett og det lokale demokrati», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund, ss. 165–187.
- Jensen, Thor Øivind (2001) «Deliberativt Elektronisk Demokrati?», i Erik Oddvar Eriksen og Marit Skivenes (red): *Deliberasjon og demokrati*. Rapport R-0112. Bergen: LOS senteret, ss. 135–168.
- Johansson, Magnus (1999) «Skola, IT och demokrati». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Klein, Kajsa (1999) «WWW.oneworld.net. Internet och den kosmopolitiska demokrati». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.

- KS (1996) *Kommunenett – Elektronisk meldings- og informasjonsutveksling*. Rapport 2/96. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kommunenes Sentralforbund. Avgitt desember 1996.
- KS (2002) *IKT i kommunene. Kommunenes beskrivelse og vurdering av IKT – situasjonen*. 2001/2002. Rapport 30.01.2002.
- Larsen, Helge O. (1995–1996) «Ordførervervet og politisk mistillit». Vedlegg til *Ot.prp.nr.58, Om lov om endring i Lov av 25 september 1992 nr. 107, om kommunar og fylkeskommunar*.
- Martinsson, Johan (1999) «IT-valet? Internets betydelse för valkampanjerna». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- May, Christopher og Andrew Chadwick (2001) «Interaction between states and citizens in the age of the Internet: e-government in the United States, Britain and the European Union». *Paper, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Grenoble 6–11. April 2001*.
- Needham, Catherine (2001) «E-Consultation in the UK and the USA: Electronic Democracy Beyond the Vote». *Paper, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Grenoble 6–11. April 2001*.
- Norris, Pippa (1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2001) *Digital Divide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nygren, Gunnar (2001) *Medier och medborgare i den digitala demokratin. En undersökning om lokal politisk kommunikation i medier och på kommunala webbplatser*. Stockholms universitet.
- Nærings- og Handelsdepartementet (2002) e-Norge 2005, mai 2002.
- Nærings- og Handelsdepartementet (2002) «En verden i forandring». IT-politisk redegjørelse for Stortinget tirsdag 14. mai 2002.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (2000) «Kommunene og det lokale demokratiet i en omstillingsfase», i Audun Offerdal og Jacob Aars (red): *Lokaldemokrati. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: kommuneforlaget.
- Offerdal, Audun og Hans Erik Ringkjøb (2002) «Medlemsgrunnlag og medlemsaktivitet i lokale partilag», i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red): *Den nye kommunen. Om verknaden av organisasjonsendringer i kommunane*. Oslo: Det norske samlaget.

- Ohlin, Toma (1999) «Sprid medborgarmakten». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*, Statens offentliga utredningar.
- Olsson, Anders R (1999) Elektronisk demokrati. *SOU 1999: 12*, Statens offentliga utredningar.
- Olsson, Anders R (2001) *E-röstning – En lägesrapport*. Stockholm, IT Kommissionen, Rapport 35/2001.
- Ranerup, Agneta (1999) «Elektronisk debatt i kommunal politik». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Ratsø, Jørn (2002) «Generalistkommunens fall?». *Kronikk, Kommunal Rapport 17.04.2002*.
- Ringdal, Kristen (2000) *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rosen, Tommy (2000) *E-Demokrati eller IT-Stöd till den representativa demokratin*. Stockholm. Svenska Kommunförbundet.
- Scarrow, Susan E. (2001) «Direct democracy and institutional change. A comparative Investigation», *Comparative Political Studies*, vol.34, nr. 6, August 2001.
- Sejersted, Francis (2000) *Norsk Idyll?* Oslo: Pax Forlag A/S.
- Slagstad, Rune (1998) *De Nasjonale Strateger*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Snellen, Ignace (2000) «Public Service in an Information Society», i Guy B. Peter og Donald J. Savoie (red): *Governance in the Twenty-first Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Sørensen, Rune (1989) «Det kommunale demokrati. En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler», *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 3.
- Svenska Kommunförbundet (2001) *Om demokratiska processer och offentlig service på Sveriges kommuners webbplatser*. Rapport 2/01.
- Tjøstheim, Ingvar og Ivar Solheim (2001) *Nordmenns Internettbruk og e-handel*. Rapport nr. 971, Norwegian Computing Center.
- Torpe, Lars (2002) «Demokrati på nettet – Status og perspektiver for digital kommunikation i kommunerne». *Paper til den XIII Nordiske Statskundskapskongress Aalborg, August 2002*.
- Torpe, Lars og Jeppe Nielsen (2002) «Åpenhed og dialog. En vurdering af kommunernes hjemmesider 2002». *Paper til den XIII Nordiske Statskundskapskongress Aalborg, August 2002*.

- Tranvik, Tommy, Michael Thopson og Per Selle (1999) *Doing Technology (and Democracy) the Pack-Donkey's Way: The Technomorphic Approach to ICT Policy*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 9.
- Wide, Jessika og Gunnel Gustafsson (2001) *Lokal demokrati i förändring. Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor*. Ajour. En serie kunnskapsöversikter från Svenska Kommunförbundet nr.6.
- Wihlborg, Elin (1999) «Platsbundna gemenskaper med virtuella kopplingar». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Ølnes, Svein (2001) *Kartlegging og kategorisering av offentlege vevtenester*. Rapport nr. 10/2001. Vestlandsforskning.
- Østby, Helge (2000) *Hvem eier norske massemedier?* Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 25.
- Östlund, Britt (1999) «Vidgar IT gapet mellan generationerna?». I *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Aardal, Bernt (red) (2002) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt og Henry Valen (1997) «The Storting Election of 1989 and 1993, Norwegian Politics in Perspective», i Kaare Strøm og Lars Svåsand (red): *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Aars, Jacob (1998) «Hva skjer i prosjektkommunene? Underveisrapport». KS FOU-satsing, Demokrati, deltakelse og Styring.
- Aars, Jacob (2001) *Rekrutteringsveier i norske kommuner. Sluttrapport*. Bergen: SEFOS-notat 6-2001.
- Åsberg, Johannees (2001) *Informtionsteknologi som ideologi. Ett idehistoriskt perspektiv på IT utifrån rundradions införande i Sverige*. Institutionen för ide- och lärdoms-historia, Göteborgs Universitet. IT- kommissionen, Rapport 29/2001.
- Åström, Joachim (1998) *IT och Kommunerna. En översikt*. A Jour, En serie kunnskaps-översikter från Svenska Kommunförbundet nr. 1.
- Åström, Joachim (1999) «Digital demokrati? Ideer och strategier i lokal IT-politik», i *SOU 1999: 117, IT i demokratins tjänst*. Statens offentliga utredningar.
- Åström, Joachim (2001) «Digital Democracy: Ideal, Intentions and Initiative in Swedish Local Government». *Paper, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Grenoble 6–11. April 2001*.

Åström, Joachim (2002) «Den digitala kommunen: Utvecklingsdrag och förändringsimpulser». *Paper til den XIII Nordiske Statskundskapskongress Aalborg, August 2002.*

Åström Joachim og Per Brodin (2001) «De förtroendevalda och informtionstekniken. Tecken på förnyelse eller politics as usual'». I *SOU 2001: 48, Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommitten.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkkan.uib.no, <http://www.rokkkansenteret.uib.no>

NR

- 29-2002** *Dag Arne Christensen og Jacob Aars:* «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 28-2002** *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland:* «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 27-2002** *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås:* «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis f Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 26-2002** *Dag Arne Christensen:* «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 25-2002** *Knut Grove:* «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 24-2002** *Knut Grove:* «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 23-2002** *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars:* «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 22-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Globalization and Risky Human Capital Investment».December 2002. The Globalization Program.
- 20-2002** *Augustín José Menéndez m.fl.:* «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 19-2002** *Marit Tjomsland:* «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson:* «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002** *Ivar Bleiklie:* «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002** *Atle Møen:* «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.

- 13-2002** *Johannes Hjellbrekke:* «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002** *Nina Berven:* «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. . The Globalization Program.
- 11-2002** *Knut Helland:*« Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik:* «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002** *Kristin Strømsnes:* «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland:* «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud:* «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås:* «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen:* «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen:* «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.